Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseilua

Avda. Carlos III, 2 • Karlos III. etorb., 2
31002 PAMPLONA / IRUÑA
Tel. 848 427483
consejodetransparencia@navarra.es

Reclamación 10/2023

ACUERDO AR 14/2023, de 6 de marzo, del Consejo de Transparencia de Navarra, por el que se resuelve la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Funes.

Antecedentes de hecho.

1. El 10 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia de Navarra recibió un escrito firmado por doña XXXXXX mediante el que formulaba una reclamación frente al Ayuntamiento de Funes por denegarle, amparándose en la prevalencia del derecho a la protección de datos personales, el acceso a la información que había solicitado el 5 de diciembre de 2022 relativa a determinados contratos laborales suscritos con el Ayuntamiento.

2. El 16 de febrero de 2023, la Secretaría del Consejo de Transparencia de Navarra trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Funes, solicitando que, en el plazo máximo de diez días hábiles, remitiera el expediente administrativo y el informe de alegaciones que estimase oportuno.

3. El 23 de febrero de 2023, se recibió en el Consejo de Transparencia de Navarra, por correo electrónico, informe y el expediente administrativo correspondiente al asunto objeto de la reclamación.

El informe manifiesta las siguientes alegaciones:

"Primero.- La entrega de la copia del contrato laboral de una persona trabajadora a la solicitante se considera una cesión de datos personales; en consecuencia, para que dicha cesión sea conforme con la normativa de protección de datos, debe poder fundamentarse en una de las bases legitimadoras recogidas en el art.6.1 del Reglamento General de Protección de Datos. Dichas bases legitimadoras son las siguientes:

a) Consentimiento.

b) Ejecución de un contrato en el que el interesado es parte o aplicación a petición de este de medidas precontractuales.

c) Cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento.

d) Protección de intereses vitales del interesado o de otra persona física.

e) Cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.

f) Satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero.

Segundo.- De conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley Foral 5/2018 de 17 de mayo, el Ayuntamiento de Funes consideró que al solicitarse copia de los contratos de una empleada municipal, por parte de otra persona que había sido contratada por esta misma administración, la cesión de dichos datos, a todas luces se encuadraba en uno de los dos supuestos del artículo 39 (concretamente, la estimación de la solicitud podía perjudicar los intereses de la persona cuyos datos se cederían en tal supuesto).

Ante tal circunstancia, el Ayuntamiento de Funes tramitó el procedimiento establecido en dicho artículo sin que se produjera alegación alguna ni por parte de la solicitante, ni por parte de la solicitante de acceso durante el procedimiento. Tras el silencio de la tercera interesada, se presumió su disconformidad con el acceso de la información solicitada.

Consecuencia de lo expuesto, y previa ponderación de los intereses entre solicitante de acceso y tercera interesada, el Ayuntamiento de Funes negó el acceso a los datos solicitados (copias de contratos laborales), estimando que en este supuesto concreto prevalecía la mayor garantía de los derechos de la persona trabajadora ya que en el contrato venían reflejados una gran cantidad de datos cuyo acceso era desproporcionado (DNI, número de seguridad social, domicilio, etc.), y sin perder de vista, que dicha cesión podría perjudicar los intereses de la trabajadora cuyos contratos se solicitaban."

Fundamentos de derecho.

Primero. La reclamación presentada en el Consejo de Transparencia de Navarra por doña XXXXXX se dirige frente al Ayuntamiento de Funes por haberle denegado el acceso a la información que había solicitado el 5 de diciembre de 2022, relativa a

determinados contratos laborales temporales suscritos con el Ayuntamiento para el servicio de limpieza.

Segundo. Conforme a lo establecido en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LFTN), el Consejo de Transparencia de Navarra es el órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Foral de Navarra, que vela por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y que garantiza el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos. El Consejo es competente para conocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, por lo que le corresponde resolver la reclamación presentada frente al Ayuntamiento de Funes.

Tercero. La reclamante, tras la realización de las correspondientes pruebas selectivas para la elaboración de una lista de contratación temporal de personal de limpieza, quedó como primera aspirante a la contratación y suscribió con el Ayuntamiento un contrato administrativo como personal de limpieza de tres meses de duración, que se prorrogó por seis meses más. Posteriormente, tuvo conocimiento de que el Ayuntamiento había contratado a otra persona para similares labores. Entonces, a efectos de defender sus intereses, solicitó al Ayuntamiento copia básica del contrato de esa otra persona y de otros posibles contratos de limpieza posteriores a la fecha en que finalizó el suyo.

El Ayuntamiento dio audiencia a la persona titular del contrato del que la reclamante había solicitado una copia, y como quiera que no presentó alegación alguna, presumió su disconformidad con facilitar el acceso de la ahora reclamante a su contrato. Finalmente, ponderando los intereses en juego, consideró prevalente la mayor garantía de los derechos de la persona titular del contrato ya que en dicho contrato venían reflejados una gran cantidad de datos personales cuyo acceso consideraba desproporcionado (DNI, número de seguridad social, domicilio, etc.).

Cuarto. Atendiendo al contenido de la documentación requerida por la reclamante (un contrato laboral temporal suscrito con una persona para el servicio de limpieza), conviene traer a colación las consideraciones que este Consejo hizo en la Resolución AR 51/2022, de 29 de agosto, en torno a los contratos de personal. En dicha Resolución decíamos que "*de entrada, conviene recordar que la labor de los empleados*

públicos es deudora de los principios que sustentan la actividad pública: transparencia y control democrático. De ahí que, salvo excepciones, el derecho de los empleados públicos a la protección de datos personales puede ceder a favor de transparentar la labor propia de las Administraciones Públicas. Si el Ayuntamiento tiene o ha suscrito contratos temporales o de interinidad con trabajadores para el desempeño de quehaceres públicos, cualquier persona tiene derecho a obtener esta información, tanto en relación con los contratos vigentes como respecto de los suscritos a 30 de diciembre de 2021, ya que esos contratos y sus contenidos es información pública no sujeta al límite de acceso previsto en el artículo 32 de la LFTN pues no se trata de datos personales sino de datos profesionales, que no resultan protegidos por la legislación de protección de datos. (…) y es doctrina consolidada de los órganos garantes de la transparencia que, con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación de los datos (por ejemplo, por ser víctima de género o persona sujeta a amenaza terrorista), ha de concederse el acceso a la información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad de la Administración u órgano concernido."

Para denegar el acceso a la información solicitada el Ayuntamiento alega que en el contrato vienen reflejados una gran cantidad de datos personales cuyo acceso sería desproporcionado (DNI, número de seguridad social, domicilio, etc.). Pues bien, este problema se soluciona suprimiendo esos datos personales de la copia del contrato que se facilite a la reclamante. Es de suponer que lo que fundamentalmente interesa a la persona reclamante respecto de esos contratos temporales es básicamente la información laboral, es decir, el nombre de la persona contratada a efectos de comprobar qué puesto ocupa en la lista de contratación, la duración y objeto del contrato, funciones que debe desarrollar la persona contratada, retribución bruta íntegra prevista, etc. En estos casos, cabe instrumentar un "acceso parcial" que procede cuando una parte de la información es perfectamente accesible conforme a la LFTN, mientras que otra parte presenta limitaciones en los datos contenidos que impiden legalmente su entrega. La técnica para este acceso parcial es la disociación de los datos.

Quinto. También alega el Ayuntamiento que, ante el silencio de la tercera interesada durante el plazo de audiencia que le fue otorgado, se presume su disconformidad con el acceso de la información solicitada. Y, en efecto, el artículo 39.2 de la LFTN sienta esa presunción.

Ahora bien, la oposición de un tercero no condiciona la decisión que haya de adoptarse. Las alegaciones -cuando las hay- de un tercero interesado deben ser adecuadamente valoradas y ponderadas, para lo que, como afirma la jurisprudencia (SSTS 16 octubre de 2017 y 8 de marzo de 2021), el tercero interesado debe identificar y justificar de forma concreta la efectividad y realidad de los intereses que resulten perjudicados por el acceso a la información, y, por supuesto, su veto (en este caso presunto) a la concesión de la información solicitada no es en ningún caso un derecho que haya de respetarse pues, como dice el CTBG (R 246/2017), "constituiría un impedimento absoluto para suministrar la información sin más argumento que su sola voluntad". Únicamente podrían ser un veto si las alegaciones ponen de manifiesto circunstancias personales singulares en las que la difusión de su identidad o de datos relativos a su persona pueda causarle un perjuicio significativo que, a juicio del órgano garante, deba prevalecer sobre el derecho de acceso.

En el presente caso, no se ha ofrecido ni por la tercera interesada ni por el Ayuntamiento argumento alguno que, por afectar a intereses o derechos de esa tercera persona, justifique denegar la información solicitada, y tampoco apreciamos razón alguna conectada con los intereses de la tercera persona que justifique la denegación. En consecuencia, este Consejo de Transparencia, a la vista de que en sede municipal la tercera interesada no formuló alegaciones ni se opuso a la pretensión de la ahora reclamante, de que la reclamación no se apoya en hechos nuevos o en documentos no recogidos en el expediente originario que no conociera la tercera persona, y de que en estos momentos la estimación de la solicitud de información difícilmente puede perjudicar sus intereses, por razones de celeridad y de economía procedimental, no considera necesario dar en sede de reclamación nueva audiencia a la tercera interesada.

Sexto. Llegados a este punto, en atención a la doctrina y consideraciones expuestas, este Consejo no aprecia inconveniente alguno en reconocer el derecho de la solicitante y ahora reclamante a acceder a la copia básica del contrato, eliminando, en su caso, los datos de carácter personal que pudieran exceder de aquellos meramente identificativos.

No obstante, es recordar que el artículo 42.2 LFTN establece que "*cuando la resolución conceda el acceso total o parcial a una información que afecte a un tercero que se haya opuesto, el acceso solo se hará efectivo una vez haya transcurrido el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo sin que se haya formalizado o*

haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información." Este precepto ha suscitado en la doctrina el interrogante de si, a pesar de referirse solo a las resoluciones dictadas en vía de petición de información pública, es también aplicable en los casos en los que el acceso es reconocido por los Consejos de Transparencia en fase de reclamación. La respuesta a este interrogante no ha sido unánime.

La doctrina en general (Fernández Ramos, 2016 y Rams Ramos, 2016) opina que también es aplicable pues "carecería enteramente de lógica que los intereses o derechos de terceros tuvieran menor valor cuando se trata de la resolución de una reclamación por el Consejo de Transparencia que cuando la emite la entidad administrativa que posee la información."

En el ámbito de los órganos garantes no hay unanimidad.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en línea con esa doctrina, aplica esa determinación sistemáticamente y en sus resoluciones, de existir terceros afectados que se han opuesto, condiciona el suministro de la información al transcurso del plazo para interponer el recurso sin que se haya formalizado o a que haya sido resuelto por el órgano judicial (entre otras muchas, Resoluciones 1/2021, 28/2021 y 386/2022).

Por el contrario, el CTBG no la considera de aplicación pues cuando estima la reclamación, aunque haya un tercero interesado que se ha opuesto, sistemáticamente insta a la entidad obligada a que proporcione sin demora al reclamante la información solicitada. Por su parte, la GAIP tampoco la considera de aplicación. En las resoluciones que se pronuncian sobre esta cuestión (entre otras, 17/2016, 39/2016, 42/2016 58/2016, 75/2016) coinciden en señalar que "la oposición de las personas afectadas manifestada en sus alegaciones no es vinculante para las resoluciones de la GAIP, ni afecta a su eficacia inmediata, y que si bien estas alegaciones pueden influir e incluso determinar la Resolución si aportan datos nuevos o argumentaciones que puedan llevar a la necesidad de valorar la existencia de límites legales en el acceso a la información o ponderar en otros términos el equilibrio de los derechos e intereses en juego, si la oposición formulada es una simple declaración de voluntad que no aporta ningún dato ni ninguna argumentación jurídica de peso para evitar la difusión de la información solicitada <u>no tiene que tener efectos ni para impedir el acceso ni para evitar la eficacia inmediata de las resoluciones de la GAIP</u>." Solo en algunos casos, cuando se ha manifestado una oposición expresa y bien motivada respecto de los perjuicios que

podría causar a los intereses del tercero, pero a pesar de ello, hecha la ponderación, reconoce el derecho de acceso, la GAIP aplica esta cláusula y suspende la eficacia inmediata de su resolución (por ejemplo, resolución 342/2019).

Este Consejo de Transparencia comparte y se adhiere al criterio mantenido por el CTBG y por la GAIP. Con más razón aun, cuando por parte de la tercera persona no ha habido una oposición expresa y motivada, sino un total silencio en fase de audiencia, y aunque la LFTN otorga a ese silencio una presunción de disconformidad, en criterio de este Consejo esa presunción no debe tener la fuerza legal suficiente para impedir el inmediato acceso a la información reconocido en sede de reclamación, por lo que, en estos casos, la determinación legal del artículo 42.2 LFTN no es trasladable ni aplicable a las resoluciones del Consejo.

En su virtud, siendo ponente don Juan Luis Beltrán Aguirre, el Consejo de Transparencia de Navarra, previa deliberación, y por unanimidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación formulada por doña XXXXXX frente al Ayuntamiento de Funes por no haberle entregado esta la información que le había solicitado el 5 de diciembre de 2022, relativa a determinados contratos laborales suscritos con el Ayuntamiento para labores de limpieza.

2º. Dar traslado de este acuerdo al Ayuntamiento de Funes para que en el plazo de diez días hábiles proceda a facilitar la información a la reclamante que obre en su poder en relación con los contratos de limpieza que haya suscrito el Ayuntamiento posteriores a la fecha en que finalizó el de la reclamante y, en todo caso, remita al Consejo de Transparencia de Navarra copia de los envíos de documentación realizados al reclamante en el plazo máximo de diez hábiles desde que se realicen, a fin de acreditar el debido cumplimiento de este acuerdo.

3º. Notificar este acuerdo a doña XXXXXX.

4º. Señalar que, contra este acuerdo, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de

Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses, contado desde el día siguiente al de la notificación del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

5º. Publicar este acuerdo en el espacio web del Consejo de Transparencia de Navarra, previa notificación a las partes y disociación de los datos de carácter personal que figuran en el mismo, para su general conocimiento.

El Presidente del Consejo de Transparencia de Navarra
Nafarroako Gardentasunaren Kontseiluako Lehendakaria
Consta firma en original

Juan Luis Beltrán Aguirre