

Resolució de 26 d'octubre de 2016, d'estimació parcial de la Reclamació 209/2016

Administració reclamada: Banc de Sang i Teixits i Servei Català de la Salut.

Informació reclamada: Retribucions dels càrrecs directius del Banc de Sang i Teixits.

Resum: Si la informació demanada ha de ser objecte de publicitat activa, amb més raó ha de ser susceptible de ser objecte del dret d'accés a la informació pública. Procedeix entendre que els càrrecs directius són els membres del Comitè de Direcció; hi ha d'haver correspondència exacta entre aquests i la relació de persones de qui es dona la informació retributiva demanada. La informació sobre les retribucions del personal directiu ha d'incloure les retribucions dineràries i les en espècie i tant els components fixes, com els variables; el fet que la sol·licitud d'informació no demani l'especificació d'aquests diversos conceptes no impedeix que es pugui demanar en via de Reclamació davant la GAIP, ja que aquesta especificació no comporta pròpiament reclamar informació no sol·licitada prèviament, sinó una mera constatació que la informació lliurada inclou realment els diversos conceptes retributius indicats. Les dietes i les indemnitzacions no formen part del concepte "retribucions", i per tant si la sol·licitud d'informació no demanava expressament aquesta informació, la persona reclamant no té dret a obtenir-la en via de Reclamació, ja que per criteris de congruència i en atenció de la funció revisora de la GAIP no es poden plantejar en aquest procediment objectius que no ho haguessin estat prèviament en el de sol·licitud d'informació. Això no treu que, des d'un punt de vista material, la persona reclamant tingui dret (que en principi el té) a obtenir la informació relativa a les dietes, però l'ha de demanar en primer lloc a l'Administració; ara bé, consideracions de simplicitat i eficàcia (més que sigui per evitar una futura nova sol·licitud d'informació amb aquest únic objecte, que segurament hauria de ser estimada) fan aconsellable que aquesta faciliti voluntàriament aquesta informació a la persona reclamant, bé sigui indicant que no perceben dietes (si és el cas), oferint l'enllaç amb el seu portal de transparència (que en aplicació de l'article 11.1.b LTAIPBG ha d'informar de les indemnitzacions i dietes percebudes pel personal directiu del sector públic) o de l'altra forma que l'Administració consideri convenient. Les retribucions percebudes, especialment si han de diferenciar les variables, i les dietes i indemnitzacions sobre les que cal informar són les relatives a exercicis econòmics tancats; dels exercicis en curs només es poden donar previsions sobre aquests conceptes.

Paraules clau: Servei Català de la Salut. Empreses públiques. Personal directiu. Personal de responsabilitat. Retribucions. Congruència de les reclamacions. Publicitat activa. Subjecte obligat.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 7 de setembre de 2016 es presenta la Reclamació 209/2016, en relació amb una resolució del Banc de Sang i Teixits (BST), que no hauria donat tota la informació sol·licitada per la persona reclamant, que és una persona física. La Reclamació presentada manifesta que no es vol seguir el procediment de mediació.
2. El 3 d'agost de 2016 la persona reclamant va sol·licitar la informació següent al BST: "informació sobre les retribucions percebudes per TOTS els càrrecs directius de l'entitat, ja que el volum de negoci de l'empresa vinculat a les activitats dutes a terme per compte de les administracions



públiques supera el 25 per cent del volum general de l'empresa, des que està en vigor la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (2014, 2015 i 2016)". Afegeix que s'entén per càrrec directiu el que aplica la Resolució de la GAIP sobre la Reclamació 58/2016, a partir del previst per la disposició addicional 21^a.1.2 de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives i financeres.

3. El 16 d'agost de 2016 el BST resol el següent: "Primer. 1. Estimar la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada en data 3 d'agost de 2016 pel senyor ..., amb DNI 2. Subministrar la informació en el format que vàreu demanar d'acord amb l'article 36.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que consta a l'Annex d'aquesta Resolució". La informació subministrada a l'annex de la resolució és que, segons el concepte de càrrec directiu definit en aplicació del previst per l'antecedent anterior, al BST només hi hauria un únic càrrec directiu, que és el Director General, la retribució del qual és objecte de publicitat activa i, en conseqüència, s'ofereix l'adreça i enllaç per poder accedir-hi, a més d'oferir la seva retribució del 2016 a la mateixa resolució.
4. La Reclamació reproduïx substancialment la petició d'informació formulada per la sol·licitud, amb l'afegit de demanar també les retribucions dels càrrecs de responsabilitat, a més a més dels directius. En la seva fonamentació, demana explícitament que s'hauria d'informar de totes les remuneracions percebudes, incloses les variables, en espècie i les dietes, que han de ser les que corresponen a tot el personal directiu (i considera que tindrien aquesta condició les persones que ocupen els 11 llocs amb funcions de direcció assenyalats en una còpia de l'organigrama adjunta a la Reclamació, tret del web de l'BST, i no només el seu Director General) i a la resta de càrrecs de responsabilitat i que es facilitin les dades demanades per al període comprès des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), fins a l'actualitat.
5. El 14 de setembre de 2016 el Ple de la GAIP admet a tràmit aquesta Reclamació i així es comunica a la persona reclamant i a l'Administració reclamada, a la que es demana el seu informe i còpia de l'expedient.
6. El 26 de setembre de 2016 el BST informa la GAIP que el 13 de setembre hauria tramès a la persona reclamant la informació demanada. En aquest sentit, adjunta còpia de la seva anterior resolució de 16 d'agost i hi afegeix un full addicional, amb data 13 de setembre, on dona les retribucions corresponents als anys 2014, 2015 i 2016 dels 7 membres del seu Comitè Directiu.
7. El 4 d'octubre de 2016 la GAIP trasllada a la persona reclamant còpia de la informació indicada a l'antecedent anterior, i li demana si dona resposta a la seva sol·licitud d'informació.
8. El 4 d'octubre de 2016 la persona reclamant manifesta a la GAIP que l'ampliació d'informació indicada a l'antecedent 6 no donaria resposta a tota la informació demanada, ja que no s'haurien facilitat les retribucions de "tots els càrrecs de responsabilitat i de direcció de l'entitat (com ara,



les remuneracions de la Directora de R+D+I, del Director de Màrqueting i Vendes o del Director del Banc de Teixits, entre d'altres)", i "tampoc s'indica a aquesta part l'import de la totalitat de les remuneracions percebudes, incloses aquelles relatives al salari variable, a les retribucions en espècie o a les dietes (amb la corresponent identificació del concepte a que correspon cada quantitat). Així mateix, la informació donada sobre la retribució del Director General es limitaria al 2016, quan s'ha demanat per a des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG fins a l'actualitat.

Fonaments jurídics

1. Objecte i admissibilitat de la Reclamació

L'objecte formal de la Reclamació és la manca de lliurament de tota la informació demanada, ja que si bé la resolució del BST de 16 d'agost de 2016 estima la sol·licitud d'informació de la persona reclamant, la informació lliurada seria inferior a la pretesa per aquesta. Posteriorment, el 13 de setembre de 2016, el BST amplia la informació atorgada inicialment, però seguiria sense satisfer les pretensions de la persona reclamant, ampliació que, per tant, cal entendre també inclosa dins de l'objecte formal d'aquesta Reclamació. Als efectes de fixar l'objecte material de la Reclamació, cal precisar quina part de la sol·licitud d'informació no seria atesa per la informació donada pel BST el 13 de setembre.

La informació sol·licitada és la relativa a les retribucions de tots els càrrecs directius del BST; la Reclamació amplia la pretensió a les retribucions de tots els càrrecs de responsabilitat, encara que no siguin directius. Segons la persona reclamant la informació lliurada pel BST el 13 de setembre presentaria tres mancances: no inclouria tots els directius ni els altres càrrecs de responsabilitat; no està clar que la xifra donada de les retribucions inclogui les relatives a retribucions en espècie i a dietes, ni s'especifiquen aquests conceptes; i només es dona la informació sobre les retribucions del Director General relativa al 2016, quan també s'hauria d'incloure el 2015, ja que la informació demanada és per a des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG (juliol de 2015). Per tant, la informació demanada en aquesta Reclamació seria la necessària per completar la de tots els directius i la dels altres càrrecs de responsabilitat i l'especificació dels grans conceptes retributius o d'ingrés citats, tot afegint-hi la del Director General corresponent al 2015.

Per una altra banda, aquesta Reclamació compleix els requisits bàsics d'admissibilitat establerts per l'apartat 14 del *Manual de reclamació de la GAIP*: s'ha presentat dins del termini establert per l'article 42.1 LTAIPBG, s'ha acreditat la legitimitat de la persona reclamant, l'objecte de la reclamació és informació pública i l'ens reclamat (que és una empresa pública, creada pel CatSalut) és un dels subjectes obligats per l'article 3.1.b LTAIPBG.



2. *Sobre el dret d'accés a la informació demanada*

La informació demanada (retribucions dels càrrecs directius del BST) és sens dubte informació pública, ja que aquesta entitat, com s'acaba de dir, és una Administració inclosa dins de l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG. No només és informació pública, sinó que es tracta d'informació que ha de ser objecte de publicitat activa, en virtut del previst per l'article 11.1.b LTAIPBG ("les retribucions, indemnitzacions i dietes ... del personal directiu dels ens públics, les societats ..."), i si ha de ser objecte de publicitat activa, amb més raó ha de ser susceptible del dret d'accés a la informació. Així mateix, no s'ha al·legat que hi incideixi cap límit legal a l'accés.

Sobre si la persona reclamant té dret a obtenir en concret les dades reclamades (les retribucions d'una llista més llarga que la donada de personal directiu, una major especificació de la informació econòmica donada i que les dades indicades corresponguin a les anualitats de 2015 i 2016), cal fer les següents consideracions.

El criteri utilitzat pel BST, de determinar els càrrecs directius entenent que són els membres del Comitè de Direcció, és el mateix que ha utilitzat la GAIP en algunes resolucions (les relatives a les Reclamacions 19 i 58/2016, entre altres), i no és qüestionat per la persona reclamant. Per tant, no cal objectar-lo. La discrepància en aquest punt entre el BST i la persona reclamant no estaria en aquest criteri general, sinó en la llista concreta de membres del Comitè de Direcció. Concretament, la persona reclamant assenyala que manquen les retribucions corresponents a la Direcció d'R+D+i, de la Direcció de Màrqueting i Vendes i de la Direcció del banc de Teixits; tanmateix, segons el Web del BST els dos primers càrrecs no formarien part del Comitè de Direcció, i la Direcció del Banc deu ser la Direcció general i la resolució de 16 d'agost ja donava la seva retribució; per tant, aquestes objeccions s'haurien de descartar, i més si hom té en compte que hi ha correspondència entre la informació donada i l'estructura del Comitè de Direcció publicada a la pàgina web del BST (cal entendre que les mancances assenyalades per la persona reclamant deriven en gran part del fet que fixa la seva pretensió a partir dels càrrecs que consten a l'Organigrama de l'empresa, quan la condició de directiu del BST no la determina el fet de constar a l'organigrama de l'empresa, sinó del de ser membre del seu Comitè de direcció, i el mateix web li dona una composició no coincident amb l'organigrama).

En tot cas, i per si hi hagués algun dubte, cal recordar que hi ha d'haver correspondència exacta entre els membres del Comitè de direcció i la relació de retribucions facilitades a la persona reclamant, de manera que ni aquesta pot pretendre, sobre la base dels termes emprats a la seva sol·licitud, obtenir informació sobre retribucions de persones que no siguin membres del Comitè de direcció, ni el BST pot deixar de donar la informació demanada de totes i cada una de les persones que, segons la informació orgànica de l'empresa, tinguin aquesta condició.

La Reclamació demana també les retribucions dels càrrecs de responsabilitat, a més a més dels directius. Tal com sosté l'FJ 4 de la Resolució d'estimació parcial de la Reclamació 206/2016, "el



concepte de càrrecs o de personal “de responsabilitat” és més ampli, i la divulgació de les seves retribucions no és inclosa dins de les obligacions de transparència establertes per l’LTAIPBG; això no vol dir que la persona reclamant no tingui dret a obtenir aquesta informació, en exercici del dret d’accés a la informació pública (en aquest sentit, la Resolució de la GAIP sobre la Reclamació 19/2016 reconeix aquest dret i la relativa a la Reclamació 58/2016 també s’hi refereix i aporta la doctrina de l’APDCAT en el sentit que lliurar-la no infringiria la normativa de protecció de dades, sempre que s’hagi fet trasllat previ de la sol·licitud a les persones afectades), però no és una informació que hagi de ser objecte de publicitat activa, ni és una informació que es demani a la sol·licitud d’accés presentada al CatSalut. Les reclamacions davant de la GAIP han de tenir un objecte congruent amb la sol·licitud d’informació de la que deriven, en coherència amb el caràcter revisor d’aquesta Comissió. No té lògica reclamar (concepte equivalent a recórrer) quelcom que no hagi estat demanat prèviament en primera instància. Abans de reclamar, cal haver donat oportunitat a l’Administració a resoldre sobre la sol·licitud, i la reclamació té sentit si l’Administració sol·licitada no ha atès, a judici de la persona sol·licitant, allò que es demanava. En conseqüència, l’informe de CatSalut pot objectar legítimament que en aquest cas la Reclamació es presenta en relació amb informació que no hauria estat demanada prèviament (ja que només s’havien sol·licitat les retribucions del personal directiu i ara es reclamen les de totes les persones que consten a l’organigrama, moltes de les quals no són càrrecs directius, com es veurà tot seguit), motiu pel qual no s’ha d’estimar”. La mateixa conclusió és aplicable a aquest cas.

Quant a la reclamació de major especificació de les percepcions, és cert que no hi ha constància expressa que la informació lliurada inclogui les retribucions variables (que n’hi deu haver, ja que la informació facilitada per l’empresa el 13 de setembre indica que les retribucions donades es poden incrementar fins en un 14 % en funció de l’assoliment dels seus objectius estratègics), les en espècie i les dietes. Aquesta qüestió mereix una anàlisi més detallada.

Com ja s’ha dit també a la Resolució sobre la Reclamació 206/2016, el terme retribucions és més ampli que el de salaris, ja que engloba tota mena de conceptes remuneratius i de complements, inclosos els variables, tant dineraris, com en espècie, que pot percebre una persona a canvi de la seva feina. Per tant, quan la persona reclamant demana a la seva sol·licitud la informació sobre les retribucions, la resposta donada ha d’incloure, a més de les fixes, també les variables, si n’hi ha, i també les que siguin en espècie, cas que es percebin; al fer la Reclamació demana, a més, que s’especifiquin aquests diferents conceptes. Certament, el més clar hauria estat demanar expressament la inclusió i la concreció d’aquests diferents conceptes al fer la sol·licitud d’accés, ja que ara no caldria valorar si per atendre favorablement la seva Reclamació cal apartar-se o no del criteri elemental de necessitat de congruència entre el demanat en la sol·licitud d’informació i el reclamat davant la GAIP, que és conseqüència lògica del caràcter revisor d’aquesta Comissió. Ara bé, si hom té en compte que la informació sol·licitada ha d’incloure els diversos conceptes retributius indicats, el que demana d’addicional la Reclamació és merament la constatació que així s’ha fet, de



manera que es pot concloure que la major especificació demanada no comporta una ampliació d'informació que pugui considerar-se incongruent amb la sol·licitud inicial.

D'acord amb les anteriors consideracions, procedeix reconèixer el dret de la persona reclamant a obtenir la informació demanada sobre retribucions de cada un dels càrrecs directius del BST, tot especificant quina part correspon a retribucions fixes, a retribucions en espècie i a retribucions variables, en la mesura que n'hi hagi. I en el benentès que les retribucions variables només es poden quantificar un cop tancat l'exercici econòmic, i després d'avaluar l'obtenció dels objectius a que són condicionades, de manera que aquesta informació només es pot donar a títol de previsió en relació amb l'exercici en curs.

En canvi, la informació demanada en via de Reclamació sobre l'especificació del que s'hagi percebut en concepte de dietes ultrapassa sens dubte l'objecte de la sol·licitud d'informació, amb infracció del criteri apuntat anteriorment, de necessària congruència o identitat entre l'objecte de la sol·licitud i el de la Reclamació posterior. Malgrat l'amplitud atribuïble al terme "retribucions", és qüestionable que aquest concepte inclogui altres compensacions econòmiques com ara dietes, indemnitzacions o assistències, que poden tenir finalitats i justificacions diferents. Així, les indemnitzacions no tenen una finalitat estrictament retributiva, sinó la de compensar una despesa causada per raons laborals (un desplaçament, per exemple), les assistències tenen la finalitat de retribuir una dedicació (assistir a una reunió, per exemple) que no formaria part de les responsabilitats laborals del lloc de treball retribuït i el concepte de dietes pot ser utilitzat com a sinònim de qualsevol dels dos anteriors. Tant és així que l'article 11.1.b LTAIPBG, quan defineix les obligacions de publicitat activa en aquesta matèria, parla de "retribucions, indemnitzacions i dietes", enumeració que implícitament dona a entendre que es tracta de conceptes diferents. En conseqüència, si la sol·licitud inicial d'informació pública demana només les retribucions, no es poden considerar incloses dins d'aquesta sol·licitud les percepcions rebudes en concepte de dietes o d'indemnitzacions, de manera que quan al presentar la seva Reclamació la persona reclamant demana les dietes, no té dret a què li sigui admesa aquesta petició, ja que no l'ha presentat prèviament com a sol·licitud d'informació.

Això no treu que, des d'un punt de vista material, tingui dret (que en principi el té) a obtenir aquesta informació, però l'ha de demanar en primer lloc al BST, donant-li d'aquesta manera l'oportunitat d'atendre la seva sol·licitud, en coherència amb la funció merament revisora de les reclamacions davant la GAIP. Tot i que, per les raons exposades de procediment, no es pot admetre aquesta Reclamació en relació amb les dietes percebudes pels càrrecs directius del BST, consideracions de simplicitat i eficàcia (més que sigui per evitar una futura nova sol·licitud d'informació amb aquest únic objecte, que segurament hauria de ser estimada) fan aconsellable que el BST faciliti voluntàriament aquesta informació a la persona reclamant, bé sigui indicant que no perceben dietes (si és el cas), oferint el vincle amb el seu portal de transparència (que en aplicació de l'article 11.1.b LTAIPBG ha d'informar de les indemnitzacions i dietes percebudes pel personal directiu del sector públic) o de l'altra forma que el BST consideri convenient.



Finalment, i en relació amb el tercer motiu de discrepància, té raó la persona reclamant quan al·lega que la informació lliurada sobre la retribució del Director General és únicament la d'un exercici econòmic (el del 2016), quan la demanada ho era per a des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG, és a dir, 2015 i 2016 (tot i que en la sol·licitud inicial d'informació hi inclou també el 2014, cal descartar aquesta anualitat, tant perquè és contradictòria amb el concepte d'entrada en vigor de la Llei, emprat en la mateixa sol·licitud, com perquè en comunicacions posteriors la persona reclamant sembla avenir-se a què aquella anualitat resti fora de la Reclamació), atès que aquesta Llei va entrar en vigor el juliol de 2015. Per tant, procedeix reconèixer el seu dret a rebre-la en relació amb els dos exercicis econòmics indicats.

Tanmateix, cal fer una precisió: com ja s'ha dit, la informació relativa a alguns dels conceptes retributius demanats (dietes, indemnitzacions i retribucions variables, en tot cas, i eventualment també les retribucions en espècie) difícilment es pot donar en termes exactes si no s'ha tancat l'exercici econòmic corresponent. Efectivament, el total percebut en concepte de dietes depèn de la realització de les actuacions que efectivament les causen, i el mateix es pot dir de les indemnitzacions; així mateix, la retribució variable depèn de l'assoliment efectiu d'objectius determinats, i aquesta és una dada que no es pot saber fins que no s'arriba al final del període a considerar. Per tant, les retribucions "percebudes" per tots els conceptes indicats només poden ser-ho les del 2015; en relació amb l'exercici en curs, es pot donar una previsió de retribucions, però no la informació relativa a les "retribucions percebudes".

3. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

4. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

**Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 26 d'octubre de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 209/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació següent: les retribucions percebudes el 2015 i les previstes pel 2016 (tot especificant les fixes, les variables i les en espècie) que corresponen al personal directiu del BST, entenent que tenen aquesta condició els membres del seu Comitè de Direcció, de conformitat amb les consideracions fetes als FJ 1 i 2.
2. Desestimar la part de la Reclamació que demana les dades indicades a l'apartat anterior en relació amb el personal de responsabilitat del BST inclòs al seu organigrama i que no sigui directiu, ja que aquesta pretensió no s'havia formulat a la sol·licitud d'informació.
3. Requerir al BST que, en el termini màxim de deu dies hàbils des de la notificació d'aquesta resolució, lliuri a la persona reclamant la informació indicada al paràgraf anterior que no li hagi estat lliurada amb antelació i que n'informi tot seguit a la GAIP.
4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 209/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 26 d'octubre de 2016

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.