

Resolució de 26 d'octubre de 2016, d'estimació parcial de la Reclamació 229/2016

Administració reclamada: Consorci Sanitari Integral i Servei Català de la Salut.

Informació reclamada: Retribucions dels càrrecs directius del Consorci Sanitari Integral.

Resum: Si la informació demanada constitueix una obligació 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 de l'equip directiu que integra el Comitè Executiu del CSI. Quan la Reclamació demana les retribucions del personal de responsabilitat que consta a l'organigrama de fet reclama una informació no demanada prèviament, ja que la sol·licitud d'informació tenia un objecte més reduït (personal directiu), i no es pot admetre aquesta part de la Reclamació, per raons de congruència i per caràcter revisor de la Reclamació. 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: Consorcis. Personal directiu. Personal de responsabilitat. Retribucions. Congruència de les reclamacions. Publicitat activa.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 21 de setembre de 2016 es presenta la Reclamació 229/2016, en relació amb una resolució del Consorci Sanitari Integral (CSI), 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: "informació sobre les retribucions percebudes per TOTS els càrrecs directius de l'entitat (CSI), 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)". Afegix 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 21ª.1.2 de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives i financeres.
3. L'1 de setembre de 2016 el CSI resol el següent (que és notificat a la persona reclamant el 2 del mateix mes): "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 (LTAIPBG), que consta a l'annex d'aquesta resolució". La informació subministrada a l'annex és la retribució anual del Director general del CSI (108.000 €).
4. La Reclamació presentada a la GAIP el 21 de setembre reproduïx substancialment la petició d'informació formulada per la sol·licitud, si bé demana la informació retributiva no només del personal directiu, sinó també del de responsabilitat. 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 de responsabilitat (i considera que tindrien aquesta condició les aproximadament 40 persones que consten en una còpia adjunta a la Reclamació, tret del web del CSI, i no només el seu Director general), i que es facilitin per tot el període des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG.
5. El 21 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 5 d'octubre de 2016 el CSI informa la GAIP que el 22 de setembre anterior hauria ampliat la informació lliurada a la persona reclamant, que seria la relativa a una llista d'onze llocs directius, que serien els corresponents als membres de l'equip directiu que integra el Comitè Executiu de l'entitat, indicant per a nou d'ells les retribucions percebudes els anys 2014 i 2015 i les previstes per al 2016 i per als dos restants únicament les previstes per al 2016.
7. El 7 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 10 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 (veure organigrama adjunt a la reclamació)”; “tampoc s'indica a aquesta part si els càrrecs de responsabilitat de l'entitat han percebut algun tipus de retribució en espècie o algun import en concepte de dietes” i que en dos dels casos donats les retribucions són únicament les relatives al 2016, quan s'havien demanat per a des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG.

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 CSI d'1 de setembre de 2016 estima la sol·licitud d'informació de la persona reclamant, la informació lliurada efectivament seria inferior a la pretesa per aquesta. Posteriorment, el 22 de setembre de 2016, el CSI amplia la informació atorgada inicialment, però seguiria sense satisfer les pretensions de la persona reclamant. 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 CSI el 22 de setembre.

La informació sol·licitada és la relativa a les retribucions de tots els càrrecs directius del CSI; al presentar la Reclamació, es demana també la relativa a les retribucions de tots els càrrecs de responsabilitat de l'entitat, encara que no siguin directius. Segons la persona reclamant la informació lliurada pel CSI el 22 de setembre presentaria les següents mancances: no inclouria tots els directius i altre personal de responsabilitat, per una banda; no està clar que la xifra donada de les retribucions inclogui les retribucions en espècie i les dietes; i d'alguns dels directius només es dona informació retributiva corresponent al 2016, quan s'havia demanat des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG. Per tant, la informació demanada en aquesta Reclamació seria la necessària per completar la de tots els directius i altres càrrecs de responsabilitat, l'especificació dels grans conceptes retributius o d'ingrés citats i informar de les retribucions de tots els càrrecs corresponents al 2015 i al 2016.

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 un consorci públic) és un dels subjectes obligats per l'article 3.1.b LTAIPBG.

2. Sobre el concepte de càrrec directiu i el dret d'accés a la informació demanada

La sol·licitud demana les retribucions percebudes pels “càrrecs directius”, si bé després, al formular la Reclamació, hi afegeix també els “de responsabilitat”. Limitar la sol·licitud a la informació relativa als



càrrecs directius és coherent amb la fonamentació que s'hi fa amb referència a les obligacions de publicitat activa. Efectivament, l'article 11.1.b LTAIPBG estableix la transparència de les retribucions dels alts càrrecs i del personal directiu (terme que es pot considerar equivalent al de càrrec directiu) del sector públic. Tanmateix, 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'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) en el sentit que lliurar-la no infringiria la normativa de protecció de dades, sempre que prèviament s'hagi fet trasllat de la sol·licitud d'informació 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 CSI.

Com indica la Resolució de la Reclamació 206/2016, 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, cal assenyalar que aquesta 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 amb responsabilitat que consten a l'organigrama, moltes de les quals no són càrrecs directius), motiu pel qual no s'ha d'admetre a tràmit.

No està prou clar què cal entendre per "càrrecs directius", ja que no hi ha una definició legal suficientment concloent. La Resolució de la GAIP sobre la Reclamació 58/2016 fa les següents consideracions, en relació amb aquesta qüestió: "L'LTAIPBG utilitza els conceptes de càrrec directiu i altres de propers als efectes de fixar graus mínims de transparència de les retribucions corresponents. En concret en els casos següents: L'article 3.2 utilitza el concepte de "càrrec directiu" per determinar les retribucions de personal d'entitats privades amb més d'un vint-i-cinc per cent d'ingressos provinents del sector públic que han de poder ser objecte del dret d'accés a la informació pública. L'article 11.1.b utilitza els conceptes d'"alt càrrec de l'Administració pública" i de "personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis" (de caràcter públic o que depenen de l'Administració) per determinar les obligacions de publicitat activa de les retribucions en l'àmbit del sector públic. No està clar el contingut precís que cal atribuir a cada un dels conceptes indicats (càrrec directiu, alt càrrec i personal directiu), però no és inversemblant pensar que, als efectes de la legislació de transparència, es poden considerar substancialment equivalents en els àmbits respectius, és a dir: els alts càrrecs, en l'àmbit de les administracions públiques, en sentit



estricte; el personal directiu, en l'àmbit de les entitats del sector públic i els càrrecs directius, en l'àmbit de les entitats privades afectades per l'article 3.2 LTAIPBG. Dels tres conceptes indicats, el d'alt càrrec és objecte d'una certa determinació per part de l'article 4.2 LTAIPBG: els definits per la legislació d'incompatibilitats en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat (direccions generals i assimilats i superiors), els electes locals i els titulars dels òrgans superiors i directius de les administracions locals i els membres del òrgans de govern i els directius dels altres organismes públics.

“La normativa sobre organització i personal de l'Administració i del sector públic (... que seria l'aplicable al cas que ens ocupa, atesa la naturalesa de consorci que té la Corporació de salut del Maresme i la Selva) no fixa amb prou claredat el concepte de personal directiu (...), però tanmateix l'article 13 de l'EBEP (Reial Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic) i la disposició addicional 21^a.1.2 de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres, aporten algunes precisions de les que es poden deduir les següents notes definitòries d'aquesta figura, almenys en l'àmbit del sector públic de la Generalitat (que és al qual està adscrita la Corporació): Responsabilitat de gestió (pressupost, objectius, autonomia en l'àmbit respectiu); subjecció a avaluació i control de resultats; participació directa en la presa de les grans decisions o decisions estratègiques de l'entitat; capacitat de comprometre externament l'organització; direcció d'equips de persones; i subordinació directa al màxim òrgan de govern” (FJ 3).

Atesos els criteris assenyalats, sembla raonable fixar la relació de personal directiu del CSI amb referència als membres del seu equip directiu que integra el Comitè Executiu (onze persones), tal com fa la resposta ampliada donada per aquest organisme el 22 de juliol a la persona reclamant.

Un cop precisada en els termes anteriors la informació demanada (retribucions percebudes pels càrrecs directius del CSI), és inqüestionable que la persona reclamant té dret a accedir-hi, ja que no només es tracta d'informació pública, sinó que, a més a més, és una informació que forma part de les obligacions de publicitat activa de les Administracions públiques, segons la previsió molt clara en aquest sentit de l'article 11 LTAIPBG: “1. La informació relativa a la gestió econòmica i pressupostària que l'Administració ha de fer pública en aplicació del principi de transparència ha d'incloure: (...) b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec”. Si la informació demanada ha de ser objecte de publicitat activa, amb més raó encara ha de poder ser objecte del dret d'accés a la informació pública, que té un abast molt més ampli. Donar aquesta informació, per una altra banda, no infringeix el dret de protecció de dades de caràcter personal, ja que hi ha un mandat molt clar (l'article 11 LTAIPBG que s'acaba de citar) que no només autoritza la seva cessió, sinó que fins i tot l'ordena.



3. *Retribucions i dietes*

Quant a la reclamació de major especificació de les percepcions, és cert que no hi ha constància expressa que la informació lliurada contingui els eventuals salaris variables i les retribucions en espècie i les dietes. Aquesta qüestió mereix una anàlisi més detallada.

Com ja s'ha dit 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 CSI, 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 dóna 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 CSI, 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 CSI, 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 CSI 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 el CSI consideri convenient.

4. El període temporal que ha de cobrir la informació demanada

Té raó la persona reclamant quan al·lega que la informació lliurada amb relació a dos dels membres de l'equip directiu 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 de tots i cada un dels càrrecs directius també en relació amb l'exercici de 2015.

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, fa bé el CSI



quan dóna les retribucions “percebudes” només del 2014 i del 2015, i es limita a donar una previsió de les que poden percebre el 2016.

5. *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.

6. *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 229/2016 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 CSI, entenent que tenen aquesta condició tots els membres del seu equip directiu, de conformitat amb les consideracions fetes als FJ anteriors.
2. Desestimar la part de la Reclamació que demana les dades indicades a l'apartat anterior en relació amb el personal de responsabilitat del CSI inclòs a l'organigrama de l'empresa i que no sigui directiu, ja que aquesta pretensió no s'havia formulat a la sol·licitud d'informació.
3. Requerir al CSI 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 prèviament 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 229/2016 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.