

Resolució de 4 de novembre de 2016, d'estimació parcial de la Reclamació 237/2016**Administració reclamada:** Logaritme Serveis Logístics i Servei Català de la Salut.**Informació reclamada:** Retribucions dels càrrecs directius de Logaritme Serveis Logístics.

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. L'aplicació dels criteris legals per determinar els càrrecs directius d'una entitat determinada, mentre no hi hagi una regulació general més desenvolupada, s'ha de fer necessàriament atenent els seus Estatuts o altra normativa interna i la informació difosa per ella mateixa; tenint en compte tots aquests elements de referència, la GAIP considera que no hi ha res que porti a qüestionar la procedència de les valoracions fetes per les resolucions de l'administrador d'LSL per determinar el seu personal directiu. 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 pel 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: Servei català de la salut. Agrupació d'interès econòmic. 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 237/2016, en relació amb una resolució de l'Administrador de Logaritme Serveis Logístics (LSL), agrupació d'interès econòmic participada per l'Institut Català de la Salut (ICS), l'empresa pública Banc de Sang i Teixits (BST), el Consorci



de Castelldefels Agents de Salut (CASAP) - constituït per l'ICS i l'Ajuntament de Castelldefels-, i l'Hospital Clínic de Barcelona, 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 (LSL), 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 31 d'agost de 2016 l'administrador d'LSL resol estimant la sol·licitud d'informació indicada a l'antecedent anterior i subministrant la informació que considera pertinent a aquests efectes, que es la retribució global anual del que considera el seu únic càrrec directiu, per als anys 2014, 2015 i 2016.
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 no només l'Administrador de l'entitat, sinó també totes les altres persones que consten en una còpia adjunta a la Reclamació, treta de l'organigrama que hi ha al web d'LSL), i que es facilitin per a tot el període des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG.
5. El 29 de setembre de 2016 LSL, mitjançant resolució del seu Administrador del dia anterior, amplia la informació indicada a l'antecedent anterior, donant també la retribució global anual (sense especificar retribucions variables, en espècie o dietes) corresponent als anys 2014, 2015 i 2016 dels 9 càrrecs addicionals següents: Direcció de recursos humans, Direcció de serveis i infraestructures, Direcció tècnica i qualitat, Mànerger àrea contractacions, Mànerger àrea econòmica financera, Mànerger àrea infraestructures, Mànerger àrea operacions, Mànerger àrea planificació i proveïments i Mànerger àrea TIC.
6. El 5 d'octubre de 2016 la GAIP notifica a la persona reclamant i a l'LSL l'admissió a tràmit d'aquesta Reclamació i demana a aquesta entitat el seu informe i còpia de l'expedient.
7. L'11 d'octubre de 2016 la GAIP rep l'informe d'LSL i còpia del seu expedient. L'informe justifica la seva interpretació en el sentit que en aplicació dels criteris establerts per la Resolució de la GAIP



sobre la Reclamació 58/2016, l'únic càrrec directiu de l'LSL seria el seu administrador; no gensmenys, també explica que per decisió de l'administrador va decidir ampliar voluntàriament la informació facilitada incloent la relativa als càrrecs indicats a l'antecedent 5.

8. El 20 d'octubre de 2016 la GAIP trasllada a la persona reclamant l'informe d'LSL indicat a l'antecedent anterior, i li demana si dóna resposta a la seva sol·licitud d'informació.
9. El 21 d'octubre de 2016 la persona reclamant manifesta a la GAIP que l'ampliació d'informació indicada a l'antecedent 5 no donaria resposta a tota la informació demanada, ja que no s'hauria concretat la remuneració total percebuda per tots els càrrecs de responsabilitat de l'entitat. També discrepa del criteri manifestat per l'administrador d'LSL en el seu informe, en el sentit que hauria ampliat la informació voluntàriament, ja que creu que aquella ampliació i el lliurament de la informació suposadament pendent és una obligació 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, malgrat que si bé la resolució d'LSL de 31 d'agost de 2016, ampliada per la de 28 de setembre, donen informació sol·licitada a la persona reclamant, la lliurada efectivament seria inferior a la pretesa per aquesta. Als efectes de fixar l'objecte material de la Reclamació, cal precisar quina part de la sol·licitud d'informació no seria atesa suposadament per la informació donada per LSL en les tres actuacions citades.

La informació sol·licitada és la relativa a les retribucions de tots els càrrecs directius de LSL; la Reclamació amplia la pretensió a les retribucions dels càrrecs de responsabilitat, a més a més dels directius. En relació amb aquest objecte, segons la persona reclamant la informació lliurada per LSL presentaria les següents mancances: no inclouria la informació retributiva de tot el personal de responsabilitat i no concretaria els conceptes retributius que la integren (retribucions fixes, variables o en espècie i dietes). La referència genèrica que hi ha a la motivació de la Reclamació, demanant que la informació que caldria lliurar ha d'incloure la relativa al 2016, no ha de ser presa en consideració, ja que LSL ha lliurat efectivament la informació corresponent a aquesta anualitat, com consta als antecedents. Per tant, la informació demanada en aquesta Reclamació seria la necessària per completar la de tot el personal de responsabilitat d'LSL i per concretar els conceptes retributius, incloses les dietes, que integren les retribucions informades.

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 agrupació d'interès econòmic de diverses entitats del sector públic, equiparable per tant a la noció "d'altres formes associatives" d'administracions o d'entitats del sector públic prevista per l'article 3.1.b LTAIPBG) és un dels subjectes obligats a satisfer el dret d'accés per la legislació de transparència.

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 es doni trasllat 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 a l'LSL.

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'estimar.

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).

Les resolucions d'LSL citades als antecedents argumenten que, en atenció als criteris anteriors i a la vista dels Estatuts d'aquesta entitat, l'únic càrrec de l'agrupació que es podria qualificar de directiu seria el seu administrador. La persona reclamant no aporta arguments per contradir l'anterior, i es limita a requerir la informació retributiva de tots els càrrecs que surten a l'organigrama que hi ha al web d'LSL, siguin directius o de responsabilitat. L'aplicació dels criteris indicats als paràgrafs anteriors per determinar els càrrecs directius d'una entitat determinada, mentre no hi hagi una regulació general més desenvolupada, s'ha de fer necessàriament atenent els seus Estatuts o altra normativa interna i la informació difosa per ella mateixa; tenint en compte tots aquests elements de referència, la



GAIP considera que no hi ha res que porti a qüestionar la procedència de les valoracions fetes per les resolucions de l'administrador d'LSL per determinar el seu personal directiu. En conseqüència, cal concloure que aquesta agrupació ja va facilitar la informació retributiva relativa als seus càrrecs directius en la seva primera resolució de 30 d'agost, i posteriorment la va ampliar voluntàriament en relació amb càrrecs que no tenen aquesta condició. Per tant, procedeix desestimar aquesta part de la Reclamació.

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 eventuais salaris variables i les retribucions en espècie i les dietes dels càrrecs directius de l'LSL. Aquesta qüestió mereix una anàlisi 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 (que com a mínim en el cas del gerent ja s'han donat), 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 dels càrrecs directius d'LSL, tot especificant quina part correspon a retribucions fixes, a retribucions en espècie i a retribucions variables, en la mesura que n'hi hagi. I amb 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 a LSL, 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 d'LSL, 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 LSL 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 LSL consideri convenient.

4. 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.



5. 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 4 de novembre de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 237/2016 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 d'LSL, de conformitat amb les determinacions i consideracions fetes als FJ 2 i 3 anteriors.
2. Desestimar la part de la Reclamació que demana les dades indicades a l'apartat anterior en relació amb el personal de responsabilitat d'LSL inclòs al seu organigrama i que no sigui directiu, i la que demana les dietes percebudes, sens perjudici de què l'agrupació les vulgui lliurar voluntàriament, ja que aquestes pretensions no s'havien formulat a la sol·licitud d'informació.
3. Requerir a LSL que, en el termini màxim de deu dies hàbils des de la notificació d'aquesta Resolució, lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 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 237/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 4 de novembre de 2016

Oriol Mir Puigpelat
Vicepresident

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.

GAIP



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA