

## Resolució de 4 de novembre de 2016, d'estimació parcial de la Reclamació 269/2016

**Administració reclamada:** Institut d'investigació sanitària Pere Virgili i Servei Català de la Salut.

**Informació reclamada:** Retribucions dels càrrecs directius de l'Institut d'investigació sanitària Pere Virgili.

**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. Quan la Reclamació demana les retribucions dels càrrecs 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 (càrrecs directius), i no es pot admetre aquesta part de la Reclamació, per raons de congruència i pel caràcter revisor de la Reclamació. La persona reclamant té dret a ser informada del cost suportat per l'IISPV per compensar a la Fundació de la Universitat Rovira i Virgili la gestió de les funcions del seu Gerent. La informació sobre les retribucions dels càrrecs directius 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 la informació relativa a les indemnitzacions percebudes pel Director amb motiu del seu cessament, 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 aquesta informació, 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.

**Paraules clau:** Servei català de la salut. Fundacions. Personal directiu. Personal de responsabilitat. Retribucions. Congruència de les reclamacions. Publicitat activa.

**Ponent:** Josep Mir Bagó.

### Antecedents

1. L'11 d'octubre de 2016 es presenta la Reclamació 269/2016, en relació amb una resolució del Gerent de l'Institut d'investigació sanitària Pere Virgili (IISPV) de 12 de setembre de 2016, 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 (IISPV), 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<sup>a</sup>.1.2 de la Llei 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives i financeres.

3. El 12 de setembre de 2016 el gerent de l'IISPV resol l'estimació de la sol·licitud referida a l'antecedent anterior i informa del salari anual que hauria percebut el Director de la Fundació l'any 2014 i part del 2015, ja que hauria cessat el maig del 2015 i el càrrec encara estaria vacant.
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 dels càrrecs directius, sinó també dels de responsabilitat. En la seva fonamentació, a més d'assenyalar que degut al temps transcorregut des de la seva presentació, la seva sol·licitud d'informació s'hauria d'entendre estimada favorablement per silenci administratiu positiu, considera que les dades lliurades són incompletes i sol·licita que se l'hauria d'informar de totes les remuneracions percebudes, incloses les variables, en espècie i les dietes, per part de tots els càrrecs directius i de responsabilitat de l'entitat (i considera que tindrien aquesta condició les persones que consten en una còpia adjunta a la Reclamació, treta de l'organigrama que hi ha al web de l'IISPV sota la denominació "òrgans de govern i direcció"), i que es facilitin per a tot el període 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), inclòs l'any 2016.
5. El 24 d'octubre de 2016 la GAIP demana a l'Administració reclamada el seu informe i còpia de l'expedient.
6. El 26 d'octubre de 2016 l'IISPV tramet el seu informe a la GAIP. Indica que el director causà baixa el maig del 2015 i que des d'aleshores el càrrec està vacant, actualment en procés de selecció d'un nou director. Completa la informació donada el 12 de setembre sobre les retribucions del director, indicant les parts del seu salari que són fixes i les variables, i assenyalant que no percep retribucions en espècie ni dietes. Informa que el gerent exerceix aquestes funcions sense tenir cap vincle contractual amb l'IISPV (està contractat per la Fundació Universitat Rovira i Virgili, que és una de les institucions que participen a l'IISPV); va tenir, tanmateix, relació contractual amb l'IISPV fins a començaments del 2014 i s'informa del que hauria percebut aquell any de l'Institut en concepte de salari fix, variable, en espècie i dietes.
7. El 28 d'octubre de 2016 la GAIP trasllada a la persona reclamant la resposta de l'IISPV indicada a l'antecedent anterior, i li demana si dóna resposta a la seva sol·licitud d'informació.
8. El 2 de novembre la persona reclamant manifesta a la GAIP que la informació indicada a l'antecedent 6 seria insuficient per atendre degudament la seva sol·licitud, ja que ni tan sols donaria la informació retributiva dels membres del Comitè de Direcció. També demana informació sobre la indemnització que, si s'escau, hauria percebut el director de l'IISPV amb



motiu del seu cessament i quina contraprestació abonaria aquesta entitat a la Fundació de la Universitat Rovira i Virgili pels serveis de gerència prestats pel gerent.

## **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 de l'IISPV indicada a l'antecedent 3 dóna 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 per la donada per l'IISPV.

La informació sol·licitada és la relativa a les retribucions de tots els càrrecs directius de l'IISPV; la Reclamació amplia la pretensió a les retribucions dels càrrecs de responsabilitat, a més a més dels directius i en l'escrit referit a l'antecedent 8 es demana específicament informació sobre la indemnització que hauria percebut el Director amb motiu del seu cessament i sobre les eventuais compensacions abonades per l'IISPV a la Fundació de la Universitat Rovira i Virgili per la dedicació del seu gerent. En relació amb aquest objecte, segons la persona reclamant la informació lliurada per l'IISPV presentaria les següents mancances: no inclouria tots els directius i altres càrrecs de responsabilitat que consten al web de l'entitat, ni la compensació pels serveis de gerència; no està clar que la xifra donada de les retribucions inclogui les retribucions variables i en espècie i les dietes i les indemnitzacions; i no es donaria la informació per a tot el lapse temporal des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG fins a l'actualitat (inclòs l'any 2016). 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 les retribucions des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG fins a l'actualitat, inclòs el 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 una fundació del sector 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 i si aquesta informació ha de ser objecte de publicitat activa, amb més motiu ho pot ser de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

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'IISPV.

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, en part, es presenta en relació amb informació que no hauria estat demanada prèviament (ja que només s'havien sol·licitat les retribucions dels càrrecs directius i ara es reclamen les de tots els de responsabilitat que consten a l'organigrama, molts dels quals no són directius), motiu pel qual no s'ha d'estimar en tot allò que afecta als càrrecs de responsabilitat que no tenen la condició de directius.

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<sup>a</sup>.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).

A la vista de la documentació que consta a l'expedient, ni l'IISPV ha motivat a la seva resolució de la sol·licitud d'informació ni al seu informe emès a petició de la GAIP que els seus càrrecs directius es limitarien a la Direcció i a la Gerència (que són els únics òrgans dels que dona la informació retributiva demanada), ni la persona reclamant ha motivat que n'hi hagi més, ja que es limita a demanar la informació retributiva de tots els càrrecs directius i de responsabilitat que consten a l'organigrama públic de l'IISPV, amb una simple referència específica al Comitè de Direcció. La resolució del gerent de 12 de setembre (antecedent 3) i, sobretot, l'informe de l'IISPV emès a requeriment de la GAIP el 25 d'octubre (antecedent 6) donen tota la informació retributiva demanada corresponent al Director i al Gerent, de manera que no procediria estimar aquesta part de la Resolució. Caldria, tanmateix, pronunciar-se sobre si s'ha d'informar de les eventuais compensacions econòmiques de l'IISPV a la Fundació de la Universitat Rovira i Virgili per les funcions del seu Gerent i sobre si els membres del Comitè Directiu de l'IISPV tenen la condició de càrrecs directius.

Si la gerència és un dels càrrecs directius de l'IISPV (i així es pot despendre dels seus Estatuts i ho reconeix implícitament l'entitat, quan informa de les retribucions que hauria percebut el seu gerent a començaments del 2014), s'ha d'informar a la persona reclamant del cost que comporten els seus serveis per a l'entitat, bé sigui per la via d'informar de les retribucions que li abona directament, bé sigui indicant les eventuais compensacions que fa a favor d'una altra entitat a canvi d'obtenir d'ella les funcions gerencials. Per tant, la persona reclamant té dret a que l'IISPV la informi, si n'hi ha, de les



compensacions abonades per l'IISPV a la Fundació de la Universitat Rovira i Virgili, per l'exercici de les funcions gerencials.

En l'escrit indicat a l'antecedent 8 la persona reclamant fa una menció específica al Comitè Directiu de l'IISPV, als efectes d'entendre que els seus membres haurien de ser considerats en qualsevol cas càrrecs directius de l'entitat. Si bé és cert que a nombroses resolucions de la GAIP se sol atribuir al Comitè directiu o de direcció de diverses institucions sanitàries la condició d'òrgan directiu, per tenir atribuïdes les funcions que els paràgrafs anteriors d'aquest FJ consideren pròpies dels càrrecs directius, en aquest cas sembla força clar que no es dona aquesta circumstància, ja que els Estatuts no només no atribueixen funcions directives al Comitè de direcció, sinó que ni tant sols l'esmenten. A més, de la informació proporcionada pel web d'aquesta entitat se'n desprèn que els membres del Comitè Directiu no tenen la condició de personal de l'IISPV, sinó de les diverses entitats fundacionals. Per tant, no hi ha base suficient per considerar els membres d'aquest Comitè càrrecs directius de l'IISPV i, en conseqüència, procediria desestimar la pretensió de la persona reclamant d'obtenir informació de les seves retribucions amb la sol·licitud formulada.

### *3. Retribucions i dietes i indemnitzacions*

Quant a la petició de major especificació de les percepcions formulada a la motivació de la Reclamació, la informació donada per l'IISPV dona les dades relatives als diversos tipus de retribucions (en metàl·lic, en espècie, fixes i variables) percebudes pel gerent i pel director). Caldria desestimar, per tant, aquest aspecte de la Reclamació.

Per una altra banda, a les al·legacions presentades per la persona reclamant a l'informe presentat per l'IISPV (antecedent 8) també demana les eventuais indemnitzacions que hagi percebut el Director amb motiu del seu cessament. Les mateixes raons de congruència vinculades al caràcter revisor de la Reclamació, indicades als apartats anteriors, han de portar a desestimar aquesta petició formulada a les al·legacions de la persona reclamant, ja que aquesta informació no s'havia demanat prèviament a l'Administració reclamada.

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 l'IISPV, 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 l'eventual indemnització percebuda pel Director amb motiu del seu cessament, 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 l'IISPV faciliti voluntàriament aquesta informació a la persona reclamant.



#### 4. *El lapse temporal que ha de cobrir la informació lliurada*

La sol·licitud d'informació demanava les dades retributives determinades als FJ anteriors per a des de l'entrada en vigor de l'LTAIPBG fins a l'actualitat, i precisava que es referia als exercicis de 2014, 2015 i 2016. De fet, la llei citada va entrar en vigor l'1 de gener de 2015, de manera que la sol·licitud d'informació respecte de 2014 es pot considerar que no formaria part del *petitum* de la Reclamació, màxim si la persona reclamant ja no s'hi refereix al presentar-la. Per una altra banda, la sol·licitud d'informació demana les "retribucions percebudes", expressió que es refereix al passat i que difícilment pot incloure les pendents de percebre corresponents a l'any en curs. La informació lliurada en relació amb el Director i el Gerent cobreix els exercicis de 2014, 2015 i 2016. Per tant, procedeix desestimar aquest aspecte de la Reclamació.

#### 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 4 de novembre de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 269/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a accedir a la informació relativa a les eventuais compensacions de l'IISPV a la Fundació de la Universitat Rovira i Virgili per la prestació dels serveis gerencials exercits pel seu gerent.
2. Desestimar la resta de la Reclamació, singularment la part que demana les dades retributives del personal de responsabilitat de l'IISPV inclòs al seu organigrama i que no sigui directiu, ja que aquesta pretensió no s'havia formulat a la sol·licitud d'informació. Desestimar en part per aquest mateix motiu, i en part perquè ja s'ha informat de les dietes percebudes pel director i el gerent, la part d'aquesta Reclamació que requereix informació sobre dietes i indemnitzacions percebudes



pels càrrecs directius, sens perjudici que l'IISPV vulgui informar voluntàriament de la indemnització abonada al Director pel seu cessament, si va ser aquest el cas. Desestimar també la part de la Reclamació que demana les retribucions dels membres del Comitè Directiu de l'IISPV, ja que no consta que tinguin la condició de càrrecs directius.

3. Requerir a l'IISPV 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.
4. Declarar que l'IISPV no pot limitar la difusió de les dades obtingudes per la persona reclamant fruit d'aquesta Reclamació o de la sol·licitud d'informació de la que deriva.
5. 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.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 269/2016 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.