

Resolució de 17 de novembre de 2016, de desestimació de la Reclamació 287/2016

Administració reclamada: Centre de Medicina Regenerativa de Barcelona i Servei Català de la Salut.

Informació reclamada: Retribucions dels càrrecs directius del Centre de Medicina Regenerativa de Barcelona.

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 consten 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. No té utilitat invocar el silenci administratiu positiu si s'ha resolt extemporàniament en el mateix sentit estimatori de la sol·licitud d'informació.

Paraules clau: Servei Català de la Salut. Fundacions. Personal directiu. Personal de responsabilitat. Retribucions. Congruència de les reclamacions. Publicitat activa. Silenci Administratiu.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 18 d'octubre de 2016 es presenta la Reclamació 287/2016, en relació amb una resolució del Director del Centre de Medicina Regenerativa de Barcelona (CMRB) de 15 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 (CMRB), 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 15 de setembre de 2016, el director del CMRB resol l'estimació de la sol·licitud referida a l'antecedent anterior i informa de les retribucions dels càrrecs directius de l'entitat, que serien la direcció i la gerència, proporcionant per a cada un d'ells la quantitat global percebuda els anys 2014 i 2015 i la prevista per al 2016.
4. La Reclamació presentada a la GAIP el 18 d'octubre 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'informi de totes les remuneracions percebudes, incloses les variables, en espècie, les dietes, per part de tots els càrrecs directius i de responsabilitat de l'entitat (i com a mínim dels que consten en un document adjunt a la Reclamació, tret de l'organigrama que hi ha al web del CMRB), 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 4 de novembre de 2016, el Director del CMRB tramet el seu informe a la GAIP. Manifesta "que l'estructura directiva del CMRB està formada per la direcció i la gerència". Reitera la informació indicada a l'antecedent 3 (llevat de la prevista per a la gerència el 2016, que és incrementada), que és una quantitat global, per càrrec i any, tot precisant que inclou tots els conceptes retributius, incloses les retribucions variables, en espècie i les dietes. La quantitat informada seria el complement retributiu que els dos càrrecs directius indicats percebrien per desenvolupar les tasques de direcció (el complement donat en aquest concepte s'afegiria al salari que la persona titular de la Direcció del CMRB percep com a empleada de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats, ICREA) i de Gerència (en aquest cas el complement donat en aquest concepte seria l'increment aplicat els anys 2014 i 2015 a la retribució que la persona que ostentava aquest càrrec rebia com a administradora general del Consorci del Parc de Recerca Biomèdica de Barcelona, i el previst per incrementar el 2016 la retribució de la persona titular de la Gerència de l'Institut de Recerca Biomèdica de Bellvitge, que acumularia a aquest càrrec la Gerència del CMRB).
7. El 15 de novembre de 2016, la GAIP trasllada l'informe indicat a l'antecedent anterior a la persona reclamant.

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 CMRB 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 pel CMRB.

La informació sol·licitada és la relativa a les retribucions de tots els càrrecs directius del CMRB; 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 pel CMRB presentaria les següents mancances: no inclouria tots els directius i altres càrrecs de responsabilitat que consten al web de l'entitat; 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 constituïda a partir d'un conveni entre el Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya i l'Institut de Salut Carlos III) 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 al CMRB.

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^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).



L'informe aportat a aquest procediment per la direcció del CMRB manifesta que l'estructura directiva de l'entitat estaria formada per la direcció i la gerència. La persona reclamant es limita a adjuntar a la Reclamació un organigrama molt genèric, on hi consten diversos òrgans i llocs de responsabilitat, sense argumentar en cap cas quins serien al seu entendre els càrrecs directius. Cal concloure, per tant, que tot sembla indicar que la informació lliurada seria efectivament la relativa als càrrecs directius de la Fundació, i procediria per tant desestimar la Reclamació per aquest motiu.

3. *Retribucions i dietes*

Quant a la petició de major especificació de les percepcions formulada a la motivació de la Reclamació, la informació donada pel CMRB conté una única quantitat global anual per a cada un dels dos càrrecs directius i l'informe de l'entitat tramès a la GAIP indica expressament que aquesta quantitat inclou les percepcions per tots els conceptes que corresponen als dos càrrecs indicats.

Si la quantitat donada fos la retribució total dels dos càrrecs indicats, podria ser exigible l'especificació dels diversos conceptes retributius, especialment de les retribucions fixes, variables i en espècie que podessin percebre, com ha assenyalat la Resolució de la GAIP sobre la Reclamació 206/2016, entre moltes altres.

En aquest cas, però, la quantitat informada no és la retribució total que perceben aquests càrrecs, sinó únicament el complement retributiu que els correspondria per l'exercici de les funcions de Direcció i de Gerència del CMRB, que acumularien a altres dedicacions en el sector públic. Atesa aquesta condició de complement de la quantitat donada, no sembla que hi hagi marge a majors precisions que les ja facilitades per l'entitat. En conseqüència, procediria desestimar aquesta part de la Reclamació.

4. *Silenci administratiu*

La Reclamació argumenta que la sol·licitud d'informació de la persona reclamant s'hauria de considerar estimada per silenci administratiu positiu. Certament, si la sol·licitud d'informació es va presentar el 3 d'agost (anterior 2) i el CMRB no va resoldre sobre ella fins el 15 de setembre, s'hauria ultrapassat el termini d'un mes establert per l'article 33 LTAIPBG, amb la conseqüència de la seva estimació presumpta, en la mesura que no concorren límits a l'accés a la informació sol·licitada, en aplicació del previst per l'article 35 de la mateixa Llei.

Ara bé, en aquest cas el fet d'haver-se produït silenci administratiu positiu no té conseqüències pràctiques significatives, ja que la resolució expressa extemporània del dia 15 de setembre té també contingut estimatori, de manera que no resulta necessari invocar els efectes favorables que el silenci positiu produït tindria per a la persona reclamant.



5. *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. Vist que la informació donada cobreix aquest lapse temporal, no procedeix estimar aquest aspecte de la Reclamació.

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 17 de novembre de 2016, resol per unanimitat:

1. Desestimar la Reclamació 287/2016, perquè la informació sol·licitada ja hauria estat donada a la persona reclamant i la reclamada sobre retribucions del personal de responsabilitat que no tingui la condició de directiu no hauria estat sol·licitada prèviament al CMRB i, per tant, no es pot estimar la seva reclamació per raons de congruència i per la naturalesa revisora de les reclamacions a la GAIP.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 287/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 17 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.