

## **Resolució de 9 de novembre de 2016, de desestimació de la Reclamació 291/2016**

**Administració reclamada:** Consorci Castelldefels Agents de Salut i Servei Català de la Salut.

**Informació reclamada:** Retribucions dels càrrecs directius del Consorci Castelldefels Agents de Salut.

**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.

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

**Ponent:** Josep Mir Bagó.

### **Antecedents**

1. El 18 d'octubre de 2016 es presenta la Reclamació 291/2016, en relació amb una resolució del Director Gerent del Consorci Castelldefels Agents de Salut (CASAP) de 31 d'agost 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 (CASAP), 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 31 d'agost del 2016 el Director Gerent del CASAP resol l'estimació de la sol·licitud referida a l'antecedent anterior i informa de les retribucions (una única quantitat global) que hauria percebut el Gerent de l'entitat els anys 2014 i 2015 i fins al juliol del 2016. El 21 de setembre ampliaria la informació anterior, donant també el mateix tipus de dades referides a les persones adjuntes a la Direcció i a la Direcció econòmica.



4. La Reclamació presentada a la GAIP el 18 d'octubre reproduceix 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 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 com a mínim dels que consten en un document adjunt a la Reclamació, tret de l'organigrama que hi ha al web del CASAP, i que es facilitin per a tot el període des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), inclòs l'any 2016.
5. El 25 d'octubre de 2016 la GAIP demana a l'Administració reclamada el seu informe i còpia de l'expedient.
6. El 27 d'octubre de 2016 el Director Gerent del CASAP tramet el seu informe a la GAIP. Afirma que l'equip directiu està format pels tres càrrecs dels que ja s'hauria informat amb les resolucions de 31 d'agost i 21 de setembre. Manifesta que els membres del Consell Rector del CASAP no perceben cap remuneració de cap tipus d'aquesta entitat. Quantifica i detalla tots els conceptes pels quals són remunerats els membres de l'equip directiu els anys 2014 i 2015 i primers mesos del 2016.
7. El 28 d'octubre de 2016 la GAIP trasllada a la persona reclamant la resposta del CASAP indicada a l'antecedent anterior, i li demana si dóna resposta a la seva sol·licitud d'informació.
8. El 3 de novembre de 2016 la persona reclamant manifesta a la GAIP que l'informe indicat a l'antecedent 6 no dóna resposta a la seva sol·licitud d'informació, especialment pel que fa a les retribucions previstes pel 2016 i a les que hagin percebut tots els càrrecs de responsabilitat.

## **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 el CASAP ha donat 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 CASAP.

La informació sol·licitada és la relativa a les retribucions de tots els càrrecs directius de l'CASAP; 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 CASAP presentaria les següents mancances: no inclouria tots els directius i altres càrrecs de responsabilitat que consten al web de l'entitat; 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, 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 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 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 CASAP.

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).

La documentació aportada a aquest procediment per la gerència del CASAP afirma que els tres únics directius de l’entitat serien el Director gerent i els dos càrrecs adjunts, que constituïrien l’equip directiu. Aquesta consideració no ha estat replicada per la persona reclamant, que s’ha limitat a reproduir la seva petició genèrica de la informació retributiva de tots els càrrecs directius i de responsabilitat que



consten al web de l'entitat. A la vista de l'aparença de veracitat que cal atribuir a les consideracions del Gerent, sembla raonable considerar que els únics càrrecs directius del CASAP serien els tres indicats, dels qui s'hauria donat informació detallada sobre totes les remuneracions percebudes. Per tant, procediria desestimar aquest aspecte de la Reclamació.

### 3. *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; tot i això, s'ha donat. 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 Gerent cobreix els exercicis de 2014 i 2015 i primers mesos del 2016.

A les seves últimes al·legacions (antecedent 8) la persona reclamant demana específicament les retribucions efectivament percebudes o que previsiblement es percebran el 2016. Les efectivament percebudes no es poden donar mentre no hagi transcorregut l'any, i ja es varen donar les corresponents als mesos transcorreguts fins a la presentació de la sol·licitud d'informació. Les previsibles per a la resta de l'any no es varen demanar ni a la presentació de la sol·licitud, ni a la de la reclamació, de manera que no es pot estimar aquesta petició en aplicació dels principis de congruència i del caràcter revisor de la Reclamació, com s'ha argumentat a l'FJ anterior. Així mateix, no es poden donar anticipadament, ni fer previsions serioses, sobre les retribucions que es percebran en determinats conceptes, com ara variables, primes o compensacions de despeses, que només es poden avaluar un cop transcorregut el lapse temporal que les genera. Per tant, tampoc procedeix estimar aquest aspecte de la Reclamació.

### 4. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

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

## **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 9 de novembre de 2016, resol per unanimitat:



1. Desestimar la Reclamació 291/2016, ja que s'hauria donat tota la informació relativa a les retribucions percebudes pel personal directiu del CASAP, i la que respecta a la resta de càrrecs de responsabilitat i a les previsions retributives per a la resta del 2016 no s'havia sol·licitat, i per tant en aplicació del principi de congruència i del caràcter revisor de la reclamació no procedeix estimar-la en aquesta via sense que s'hagués formulat prèviament a l'Administració.
2. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 291/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 9 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.