

Reclamació: 58/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra el Servei Català de la Salut, per la denegació d'accés a la informació sobre retribucions de determinats càrrecs directius d'un centre hospitalari gestionat per una entitat privada prestadora de serveis públics.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 58/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés a la informació sobre les retribucions percebudes pels càrrecs directius d'un centre hospitalari gestionat per una fundació privada, integrat en el Sistema Sanitari Integral d'Utilització Pública de Catalunya (SISCAT).

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 25 d'abril de 2016, es va presentar davant el Servei Català de la Salut una sol·licitud d'accés a la informació mitjançant la qual es demanava informació sobre les retribucions de tots els càrrecs directius d'un Hospital privat concertat del SISCAT, Sistema Sanitari Integral d'Utilització Pública de Catalunya. La persona sol·licitant fonamenta la seva petició en el fet que el volum de negoci de l'empresa vinculat a les activitats dutes a terme per compte de les administracions públiques supera el vint-i-cinc per cent del volum general de l'empresa (>90% en aquest cas), des de l'entrada en vigor de la Llei de transparència, durant els anys 2014, 2015 i 2016. Consta en la mateixa sol·licitud la identitat de les persones la informació de les quals demana.

2. En data 29 d'abril de 2016, el director del Servei Català de la Salut va denegar la sol·licitud, considerant que aquesta informació es trobava afectada per la limitació prevista en l'article 21.1 c) de la Llei 19/2014: *"el secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei"*.

3. En data 19 de maig de 2016, la persona sol·licitant presenta recurs de reposició davant de Servei Català de la Salut, i reclamació davant la GAIP, atès que considera que no és aplicable la limitació anteriorment esmentada, i sí ho és, en canvi, l'article 3.2 en relació amb el 3.1 d) de la Llei 19/2014, que estableix que les persones jurídiques que prestin serveis públics o que percebin fons públics per dur a terme la seva activitat, hauran d'informar de les retribucions percebudes pels seus càrrecs directius si el volum de l'empresa supera el vint-i-cinc per cent del seu volum general.

4. En el si del procediment de reclamació, les terceres persones afectades, adrecen escrit signat en data 8 de juny de 2016 a la GAIP, manifestant la seva oposició a la sol·licitud d'accés a la informació pública efectuada per considerar que la informació sobre les seves retribucions no formen part de l'àmbit material del dret d'accés recollit a la Llei de transparència per la qual cosa aquest accés sense el seu consentiment que no es dona, seria contrari a la legislació de protecció de dades de caràcter personal.

6. En data 10 de juny de 2016, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti informe en relació amb la reclamació presentada.

7. En data 14 de juny de 2016, el director general del Servei Català de la Salut dicta resolució del recurs de reposició en que es denega aquest i es confirmen els criteris que van servir per denegar l'accés a la informació objecte de reclamació. Aquest escrit s'incorpora a l'expedient.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conculgui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

II

La reclamació es fonamenta en la denegació d'accés a informació relativa a les retribucions que perceben determinades persones que ocupen diferents llocs com a directors/directores de les diferents àrees de direcció d'un centre hospitalari gestionat per una fundació privada que forma part del Sistema Sanitari Integral d'Utilització Pública de Catalunya (SISCAT).

D'entrada les dades retributives d'una persona constitueixen informació de caràcter personal i resten subjectes al règim de protecció de dades de caràcter personal, per la qual cosa, amb caràcter general només podran ser comunicades a un tercer per al compliment de la finalitat directament relacionada amb les funcions legítimes del cedent i cessionari, amb el consentiment previ de l'interessat. No obstant això, d'acord amb l'article 11.2 a) l'LOPD serà procedent la cessió de dades sense comptar amb el consentiment de l'interessat, quan aquesta cessió estigui emparada per una norma amb rang de Llei.

Cal analitzar doncs, la Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, i determinar si donaria cobertura legal a una comunicació o cessió de dades com la que es planteja en aquest cas.

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública i, entre d'altres, estén el seu àmbit subjectiu d'aplicació, "A les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics per a funcionar o per a dur a terme llurs activitats per qualsevol títol jurídic.", i "A les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal." (article 3.1.d i e).

No obstant això, d'acord amb l'article 3.2 de la Llei 19/2014 : " En els casos de l'apartat 1.d) i e), el compliment de les obligacions establertes per aquesta llei l'ha de fer efectiu l'Administració responsable. A aquest efecte, les persones i entitats privades han d'informar l'Administració de les activitats directament relacionades amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics i la percepció de fons públics, i de les activitats que restin dins la supervisió i el control de l'Administració en el cas de serveis d'interès general o universal. També l'han d'informar de les retribucions percebudes pels càrrecs directius si el volum de negoci de l'empresa vinculat a activitats dutes a terme per compte de les administracions públiques supera el vint-i-cinc per cent del volum general de l'empresa."

Per tant, la Llei subjecta aquestes entitats prestadores de serveis públics al seu àmbit d'aplicació, tot i que obliga l'administració responsable de la seva tutela a complir amb les obligacions establertes en aquesta. I això inclou tant les obligacions derivades de publicitat activa com les derivades de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

D'altra banda, també cal fer referència a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern. El capítol I del títol I regula l'àmbit subjectiu, i tot i que no inclou les entitats prestadores de serveis públics dintre de l'àmbit subjectiu d'aplicació de l'article

2, sí imposa a aquestes entitats l'obligació de subministrar informació. Així d'acord amb l'article 4: *“Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.”*

D'acord amb el text transcrit, les entitats prestadores de serveis públics, resten obligades a facilitar, a requeriment de l'administració organisme o entitat a la qual estan vinculades, tota la informació que sigui necessària per al compliment per aquestes, de les obligacions previstes en el Títol I. I això inclou tant la informació que ha de ser sotmesa al règim de publicitat activa (Capítol II), com la informació que pugui ser facilitada a tercers com a conseqüència de l'exercici del dret d'accés a la informació pública (Capítol III).

Una interpretació conjunta d'ambdues Lleis ens porta a concloure que el dret d'accés a la informació pública ha de comprendre també l'accés a tota aquella informació que estigui directament relacionada amb la gestió dels serveis públics, quan aquests serveis estan gestionats per entitats encarregades de prestar-los sota qualsevol de les formes contractuals de gestió indirecta dels serveis públics previstos en la legislació de contractes del Sector Públic.

A més, quan el volum de negoci vinculat a activitats dutes a terme per compte de les administracions públiques superi el vint-i-cinc per cent del volum general de l'empresa, aquestes entitats han d'informar de les retribucions percebudes pels seus càrrecs directius.

III

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *“les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”* (apartat 1). L'exercici d'aquest dret d'accés es configura segons el preàmbul de la mateixa llei de transparència com un dret que complementa la informació que el ciutadà pot obtenir per via de la transparència.

L'esmentat article 2 b) defineix informació pública com *“la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”* (article 2.b).

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades de caràcter personal, cal valorar, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades, justifica o no la limitació del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca la persona sol·licitant.

La persona reclamant ha sol·licitat poder disposar d'informació sobre les retribucions del personal directiu d'un centre hospitalari gestionat per una fundació privada, que forma part del SISCAT.

En concret, demana conèixer les dades retributives de les persones que ocupen els càrrecs següents: Direcció Assistencial, Direcció de Gestió Social i corporativa, i Direcció Econòmica Financera, Direcció de Docència, Innovació, Recerca i Qualitat, la Direcció d'Infermeria, i Direcció mèdica.

Pel que fa a la informació que es sol·licita que no té la consideració d'especialment protegida, l'article 24 de la Llei 19/2014 estableix:

“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades.

Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
 - b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...).”*

D'acord amb l'aparat 2 de l'article 24, cal fer en aquest cas una ponderació, entre l'interès públic en la divulgació de les dades que es sol·liciten i el dret a la protecció de dades de les persones afectades.

Per fer una correcta valoració cal situar el context normatiu que regula les relacions entre el centre hospitalari de titularitat privada integrat al SISCAT, el seu personal i l'Administració.

D'entrada, l'entitat privada, com a titular i gestora del centre hospitalari integrat en el SISCAT, presta serveis assistencials en virtut d'un conveni singular signat amb el CATSALUT, d'acord amb la Llei 15/1990, de 9 de juliol, d'ordenació sanitària de Catalunya, el Decret 66/2010, de 25 de maig, pel qual es regula l'establiment dels convenis i contractes de gestió de serveis assistencials en l'àmbit del Servei Català de la Salut i la Llei 14/1986 de 25 d'abril de Sanitat General. Actua d'acord amb les directrius del CATSALUT, i els objectius i línies d'actuació del

Pla de Salut de Catalunya i ha de complir les obligacions previstes en Decret 196/2010, de 14 de desembre, (articles 4 i 9). La contraprestació dels serveis que l'entitat presta es fa d'acord amb el Decret 170/2010, de 15 de novembre, de regulació del sistema de pagament dels convenis i contractes de gestió dels serveis assistencials en l'àmbit del Servei Català de la Salut.

La Llei 14/1986, de 25 de abril, de Sanitat General, preveu que els hospitals generals del sector privat que ho sol·licitin puguin ser vinculats al Sistema Nacional de Salut, sempre que per les seves característiques tècniques siguin homologables, quan les necessitats assistencials ho justifiquin i si les disponibilitats del sector públic ho permeten. El sector privat manté la titularitat dels centres i establiments dependents d'aquests, així com la titularitat de les relacions laborals del personal que presta els seus serveis. La vinculació de l'ens privat es fa mitjançant un conveni singular que sotmet l'hospital privat al mateix règim sanitari, administratiu i econòmic dels hospitals públics, tret dels relacionats amb la titularitat del centre i la relació laboral amb el personal.

Tenint en compte el marc normatiu exposat, l'entitat prestadora del servei, compta amb els seus recursos propis per a realitzar la prestació del servei que se li encomana i n'assumeix el cost. Això fa que el personal encarregat de realitzar la prestació d'aquest servei mantingui una relació laboral privada amb l'entitat gestora i no tingui cap tipus de vinculació amb l'Administració.

Amb tot, des del punt de vista del control de l'eficiència en els recursos públics, quan l'activitat relacionada amb la prestació del servei públic que realitza el centre privat representa un volum de negoci significatiu respecte al volum de negoci global (que inclou activitat assistencial privada), pot ser rellevant per a la ciutadania conèixer quins són els recursos econòmics que l'ens privat destina a satisfer les remuneracions del seu personal, i fins i tot conèixer quines són les retribucions corresponents a les persones que ocupen càrrecs directius i de responsabilitat en la direcció i gestió de l'hospital.

Al respecte, cal tenir en compte que la finalitat de la Llei de Transparència és establir un sistema de relació entre les persones i l'administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia dels retiments de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública, (article 1.2). El mateix preàmbul de la Llei, ja reconeix el fet cada cop més estès que activitats públiques o d'interès públic siguin desenvolupades per agents privats i, per això, amplia el seu àmbit d'aplicació a les persones privades que exerceixen aquestes activitats sens perjudici que en aquests casos el compliment de les obligacions de transparència i informació es faci efectiu per mitjà de les administracions responsables dels serveis o de tutelar-lo.

Dit això, a efectes de fer la ponderació entre l'interès en la divulgació de les dades, i el dret a la protecció de dades de les persones afectades, no ha de ser decisiu, a efectes de transparència, que l'activitat o el servei públic en qüestió sigui gestionat de manera directa per la pròpia administració o de manera indirecta per una entitat privada a qui se li encarrega la seva gestió.

Altrament no semblaria raonable que els ciutadans poguessin conèixer quines són les despeses en retribucions de personal directiu dels hospitals de titularitat pública i que no poguessin accedir a la mateixa informació sobre despeses d'un hospital pel fet que aquest es trobi

gestionat per una entitat privada. De fet, com ja s'ha apuntat, l'article 3.2 de la Llei 19/2014, ja preveu expressament la tramesa d'informació relativa a les retribucions dels càrrecs directius quan el volum de negoci de l'ens privat vinculat a l'activitat pública supera el 25% del volum global de l'empresa, supòsit que, per la informació que es disposa, concorre en aquest cas.

Per aquest motiu, aquesta informació ha de poder ser facilitada a l'administració responsable encarregada d'exercir el control sobre tots els aspectes relacionats amb l'activitat assistencial pública que presta, bé directament, bé a requeriment d'aquesta, quan així ho consideri, o quan algú sol·liciti tenir accés a aquesta informació, per tal de valorar en aquest últim cas si s'ha de donar o no accés.

Amb caràcter general i des de la perspectiva del dret a la protecció de dades personals de les persones afectades, s'ha d'assenyalar que la informació sobre la retribució d'un lloc de treball facilita informació sobre el perfil econòmic que pot afectar la persona que l'ocupa, tant en l'àmbit professional com en l'àmbit social i econòmic, i això sigui de manera directa, facilitant la identificació de la persona que ocupa el lloc concret, o sigui de manera indirecta, quan es tracti de llocs que es puguin relacionar, per altres vies, sense esforços desproporcionats, amb les persones que els ocupen. Es dona la circumstància, en aquest cas, que les persones que ocupen els llocs directius sobre els quals es volen conèixer les retribucions apareixen identificades en la mateixa sol·licitud, dada que d'altra banda està a l'abast de tothom que accedeixi al web de l'entitat.

En aquests casos, i tal com ja s'ha sostingut en informes anteriors, la intensitat del deure de transparència és superior quan del que es tracta és de conèixer les retribucions del personal que ocupa llocs de confiança o d'especial responsabilitat dins de l'organització, estigui vinculat amb l'empresa per un contracte d'alta direcció o d'un altre tipus, que comporti alts nivells retributius que puguin ser rellevants per al control en la utilització dels recursos públics. Només en aquests casos entenem que resultaria justificat facilitar informació individualitzada sobre els llocs, fins i tot identificant les persones afectades.

Des d'aquesta perspectiva, tal i com hem apuntat abans, si és rellevant per a l'interès públic a afectes de control d'eficiència dels recursos públics, conèixer quines són les retribucions que perceben els directius de centres hospitalaris de titularitat pública, també ho ha de ser poder conèixer quines són aquestes retribucions en el cas dels seus homòlegs d'un centre hospitalari de titularitat privada l'activitat del qual està vinculada d'una manera significativa, de fet majoritàriament, amb la gestió del servei assistencial sanitari públic. En aquest sentit, pot ser rellevant per a la ciutadania, conèixer i comparar quina és la part de recursos públics que en un i altre sistema (gestió directa o indirecta) es destina a satisfer la remuneració del personal directiu o amb una especial responsabilitat dins l'organització.

En altres paraules, l'interès general del servei, la titularitat pública d'aquest i el seu finançament públic, poden justificar l'accés a la informació relativa a les retribucions d'aquelles persones que ocupen càrrecs directius o d'especial responsabilitat en la gestió del servei públic que tenen encomanat per als quals perceben retribucions el coneixement de les quals resulta informació rellevant en relació amb el control sobre l'eficiència dels recursos públics, amb independència de la naturalesa privada de l'entitat que presta o gestiona el servei públic.

No es disposa d'informació concreta sobre quines són cadascuna de les funcions que puguin realitzar les diferents persones que estan al càrrec de les respectives àrees de direcció de l'hospital. Segons la informació que apareix en el web hi ha tres de les persones afectades que formarien part, juntament amb el Director General, del Comitè Directiu de l'Hospital, això és, el Director Assistencial, la Directora de Gestió Social i Corporativa i la Directora Econòmica i de Gestió. Quedarien fora d'aquest Comitè, el Director de Docència, Innovació, Recerca i Qualitat, la Directora d'Infermeria i el Director Mèdic.

Pel que fa al personal que forma part del comitè directiu, sembla lògic pensar que aquestes persones han de tenir una responsabilitat rellevant en la presa de decisions de l'organització i això fa que sigui rellevant a efectes de saber com es gestionen els recursos públics que s'assignen al centre, accedir a les dades retributives íntegres relacionades amb aquests llocs.

Pel que fa a la resta de càrrecs dels quals s'ha sol·licitat informació, que no formen part del comitè de direcció, cal tenir present que la decisió última sobre si resultaria o no justificat l'accés a efectes de transparència, és a dir, la rellevància pública que pugui tenir el coneixement de les seves dades retributives, no ha de venir només pel fet que el lloc que ocupen sigui qualificat com a "càrrec directiu" o no, atès que si fos així la mateixa llei ja preveu expressament l'obligació d'informació, sinó per les funcions concretes que aquests càrrecs tinguin encomanades i el nivell de responsabilitat en la presa de decisions que puguin afectar l'organització i gestió del servei públic que han de realitzar.

Consta en l'expedient, escrit presentat per les 6 persones afectades, en què manifesten la seva oposició a que siguin facilitades a la persona reclamant les dades relatives a les seves retribucions. Tal i com ha posat de manifest aquesta Autoritat, el tràmit d'audiència a les persones els drets i interessos de les quals poden resultar afectats, és crucial, atès que permet conèixer si ha en aquestes persones, circumstàncies o elements especials que calgui tenir en compte a l'hora de ponderar entre ambdós drets en joc, i que podrien motivar una limitació a l'accés.

En aquest cas, les persones afectades fonamenten la seva oposició en el fet que no hi ha una concreció en relació al que cal entendre per "càrrecs directius" quan es tracta d'entitats privades que presten serveis públics per la via de concerts sanitaris, fent notar que els llocs de treball que ocupen no són públics, ni estan retribuïts a través d'impostos satisfets pels ciutadans o d'altres ingressos de pagament obligatori. D'altra banda, consideren que l'accés a aquesta informació no es trobaria emparada per la Llei de transparència, amb la qual cosa no hi hauria habilitació legal per a la cessió sense consentiment prevista en l'article 11.2 de l'LOPD, qüestions totes elles que han estat convenientment valorades. No obstant això, les persones afectades –ni tampoc el Servei Català de la Salut, ni l'empresa afectada- no han aportat cap element que pugui servir per considerar que les seves tasques no porten implícit aquest nivell de responsabilitat en la presa de decisions que afectin en definitiva a la prestació del servei públic que realitzen.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impedeix lliurar Informació sobre les retribucions íntegres associades als càrrecs directius o llocs de treball amb una especial responsabilitat dins l'organització, d'un ens privat integrat al SISCAT com a prestador de serveis sanitaris assistencials.

Barcelona, 6 de juliol de 2016