Asunto 01/2023

RESOLUCIÓN RELATIVA A UNA CONSULTA REALIZADA POR PARTE DEL COMITÉ DE EMPRESA DE IZFE S.A EN RELACIÓN A LA ADECUACIÓN AL SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL DEL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD *ESKERTU*

I.- CONSULTA

1. El 8 de febrero del 2023 se recibió una consulta realizada por el Comité de Empresa de IZFE S.A., Sociedad Foral de Servicios Informáticos. La consulta se refiere al procedimiento de asignación de *eskertu* como complemento retributivo orientado a premiar una actividad extraordinaria de los trabajadores. Se indica que, para poder optar a éste, el trabajador es propuesto por su responsable, quien elabora un informe en el que se detallan las evidencias que justifican su candidatura.

Se señala que 3 de los 11 *eskertu*s concedidos en 2022 han recaído en personas pertenecientes al Comité de Dirección y que, al no publicarse los informes de evaluación del procedimiento, el procedimiento no es suficientemente transparente.

2.- En este sentido, se solicita opinión sobre si el procedimiento que se sigue para la asignación de los *eskertu*s respeta las buenas prácticas que contempla el Sistema de Integridad Institucional y si, en cualquier caso, debería publicarse toda la información generada en el procedimiento en aras a fomentar los valores establecidos en el Sistema de Integridad Institucional.

II.- NORMAS DE APLICACIÓN

1.- Por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016 se aprobó el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (SII), con el que se quiere afianzar la ética pública y la ejemplaridad como señas de identidad de la Institución.

En el marco de dicho Sistema, se han aprobado sucesivamente diferentes Códigos de conducta: por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 1 de marzo del 2016, el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público (CCCP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 5 de septiembre de 2017, el Código de Conducta y Marco de Integridad

Institucional aplicable a la contratación pública (CCC); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral del 7 de noviembre de 2017, el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral de Gipuzkoa (CCEP); por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 2 de octubre del 2018, el Código de conducta y Marco de Integridad aplicable a Ayudas y Subvenciones de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público (CCAS); por Decreto Foral 13/2022, de 13 de septiembre, el Código de Conducta aplicable a los grupos de interés que interactúan con la Diputación Foral de Gipuzkoa y su sector público (CCGI); y por acuerdo del Consejo de Gobierno Foral de 10 de enero del 2023, el Código Ético para la utilización de los datos y la inteligencia artificial en la Diputación Foral de Gipuzkoa y en el resto de entidades que forman parte del sector público foral (CDIA) .

2.- Tanto el SII como los respectivos Códigos de conducta establecen que será la Comisión de Ética Institucional (CEI), cuya organización, procedimiento y funcionamiento se regula en el Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, el órgano de máxima garantía y quien conozca los asuntos relativos a su aplicación, correspondiéndole tramitar y resolver las quejas y denuncias recibidas sobre el incumplimiento de los valores, principios y normas de conducta establecidos en los diferentes instrumentos de desarrollo del Sistema de Integridad Institucional.

III. VALORACIÓN DE LA COMISIÓN DE ÉTICA INSTITUCIONAL

1- En el presente asunto se denuncia una posible mala *praxis* en el seno de un procedimiento cuya decisión recae en última instancia sobre el Director de IZFE (Sociedad foral de Servicios Informáticos). Siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 9 del Decreto Foral 10/2022, de 3 de mayo, relativo a la tramitación, resolución y notificación de los asuntos, el 10 de febrero se le trasladó al Director de IZFE la información oportuna a fin de informarle y garantizar su derecho a poder manifestar y argumentar las consideraciones oportunas, a la vez que se realizaban algunas preguntas que esta CEI consideró necesarias para poder resolver el asunto. En este sentido, el Director de IZFE remitió el 20 de febrero del 2023 un escrito con sus consideraciones.

2.- La consulta recibida por parte del Comité de Empresa de IZFE (en adelante, el Comité) describe en primer lugar el procedimiento denominado *eskertu* que contempla la política retributiva de IZFE, orientado a premiar la actividad extraordinaria de los trabajadores. Para ello, se adjunta un documento donde se define el objeto de este complemento y el procedimiento a seguir para su obtención. Para optar a este complemento, de carácter anual, la persona trabajadora es propuesta por su responsable, que ejerce de evaluador, que elabora un informe y adjunta las evidencias que justifican la candidatura. Esta candidatura es, a su vez, validada por el responsable

de área y, finalmente, es el Director quien resuelve si procede o no la asignación de este complemento económico.

El Comité señala que el procedimiento de asignación se realiza con opacidad, ya que no se publican ni los informes ni los resultados de los mismos, ni siquiera anonimizando su contenido, y señala que la única información que recibe el Comité es cuántos y a quien se han concedido.

Se aporta como dato que en 2022 se han concedido 11 *eskertu*s para una plantilla total de aproximadamente 160 trabajadores, y que 3 de ellos se han concedido a 3 directoras pertenecientes al Comité de Dirección, señalando que en ocasiones anteriores también se han asignado a personas pertenecientes a la propia Dirección. Dicho esto, se cuestiona si en este caso no convergen en una única figura las competencias de evaluador-supervisor-asignador del complemento.

Por otra parte, se señala que se ha rechazado otorgar este complemento en varias ocasiones aduciendo que, además del desempeño profesional, que deben estar justificadas con evidencias, se han valorado “otros comportamientos” que sin embargo no han sido transmitidos ni se ha adjuntado evidencia alguna de los mismos por parte del Director, creando una sensación de arbitrariedad.

Teniendo en cuenta lo señalado, el Comité plantea dos cuestiones; por un lado, si esta forma de proceder respeta las buenas prácticas que contempla el Sistema de Integridad Institucional (SII); y, por otro, si en aras a afianzar la confianza en las empresas del sector público y extender la cultura ética y de transparencia deberían publicarse los informes de propuesta de los evaluadores (debidamente anonimizados) así como el resultado de la valoración del Director con un informe que recoja el resultado y las evidencias de los criterios que se hayan utilizado.

3.- Por su parte, en la documentación remitida por el Director de IZFE, además de señalar también el procedimiento de asignación del complemento, se asegura haber seguido en todo momento el principio de transparencia, respeto a la legalidad y a los derechos fundamentales y la protección de datos personales.

Señala que los indicadores que se evalúan son conocidos por el Comité ya que prestaron su conformidad a los mismos mediante el acuerdo de 20 de septiembre de 2016. En el mismo se señala que dicho sistema de incentivos al rendimiento premiará, con carácter personal, la actividad extraordinaria o iniciativa con el que la persona trabajadora desempeñe su labor profesional. Este sistema tiene en cuenta los siguientes indicadores: (1) el resultado de la evaluación anual de desempeño, (2) el especial compromiso con la consecución de los objetivos anuales de la organización, (3) la especial disposición y

actitud personal y (4) otros indicadores de objetivos. Tras ser acordado con la representación del personal, fue propuesto al Consejo de Administración de IZFE, que dio su conformidad en sesión del 8 de noviembre del 2016. Como dato añadido, se señala que en el marco de una demanda judicial interpuesta por el Comité contra IZFE, las sentencia recoge como hecho probado, entre otros, la comunicación anticipada al Comité de las cuestiones relativas a *eskertu*.

Se señala que el procedimiento del sistema de incentivos no prevé la publicación de las propuestas de candidaturas de la persona evaluada ni las resoluciones del supervisor. En cuanto a la posibilidad de publicar anónimamente las resoluciones, no se considera viable ya que en las mismas se especifica la actividad concreta que han realizado los profesionales candidatos por lo que serían fácilmente identificables y no podría garantizarse el anonimato. En cualquier caso, se señala que desde que se aprobó el complemento se ha venido mostrando al Comité la relación del personal al que se le ha asignado y desde 2021, siempre y cuando se obtenga la autorización de la persona implicada, existe la posibilidad de acceder a la información completa, cuestión que se ha indicado en reiteradas ocasiones.

En cuanto a las personas que en los últimos años han recibido el incentivo, el Director destaca que, de las 9 personas resultante de las elecciones sindicales del 2015, 5 de ellas recibieron al menos un *eskertu*; que, de las 9 personas resultantes de las elecciones sindicales del 2019, 7 de ellas recibieron al menos uno; y que, de las 5 personas que actualmente conforman el Comité, 4 de ellas han percibido al menos uno. También señala que de las 7 personas que actualmente están en el Comité de Dirección, 3 personas han recibido uno, no siendo ninguno de ellos el propio Director.

4.- Tal y como se desprende de las consideraciones de ambas partes y la documentación aportada, *eskertu* es un concepto destinado a premiar el especial rendimiento, actividad extraordinaria y el interés o incitativa con que una persona se desempeña en su puesto de trabajo, y que pretende agradecérsele mediante este incentivo económico.

Esto está plenamente alineado con lo establecido en el Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral de Gipuzkoa (CCEP) en relación al valor de la **excelencia profesional,** que señala que las y los empleados públicos forales desarrollarán y mejorarán continuamente sus competencias profesionales con la finalidad de optimizar su perfil profesional y con el objetivo de llevar a cabo un desempeño adecuado de las funciones y tareas asignadas a su puesto de trabajo, siempre con el objetivo de contribuir al mejor rendimiento y resultados de la organización, el compromiso organizativo, en beneficio de los usuarios de sus servicios (**art 5.b**). Y en el marco de la **mejora de gestión**, se señala también la colaboración en los procesos de evaluación en relación con los puestos de trabajo (**art. 8.1**).

En el mismo sentido se pronuncia el valor de **eficiencia (art. 2.6)** que dice que "(…) [la eficiencia] se promoverá mediante procesos de innovación o de mejora continua y en los que la evaluación de las políticas públicas, así como la evaluación del desempeño de las y los empleados públicos, sean pilares esenciales (…)".

Incluso el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público (CCCP) va más allá al hablar expresamente de incentivos a la excelencia profesional como medida fomento, prevención y garantía:

> ***6.1.2 Incentivos a la excelencia ética y de gestión***
>
> *a) La Administración foral* ***podrá establecer premios a la excelencia ética y de gestión*** *en sus respectivas unidades directivas o en las del sector público dependiente o vinculado.*
>
> *b) Por Acuerdo de la Diputación Foral se aprobarán, en su caso, las bases que rijan tales premios y las compensaciones o reconocimientos que se les otorgue a cada persona o unidad.*
>
> *c) Los premios a la excelencia ética resaltarán especialmente la superación en un comportamiento sostenido o por medio de una acción concreta de los estándares mínimos regulados en este Código en lo que a Normas de Conducta respecta.*
>
> *(…)*

Por lo tanto, este sistema de incentivos implantado en IZFE responde plenamente a los objetivos que se establecen en SII por lo que supone un procedimiento adecuado para la consecución de objetivos y mejora de los resultados de la entidad.

Por otro lado, según la documentación aportada, el procedimiento establecido para su otorgamiento es claro, ya que tanto en la información pública sobre el mismo como la que consta en la plantilla que sirve de solicitud se señala que se tendrá en consideración y deberán señalarse el valor añadido aportado por la persona candidata durante el año, los resultados y efectos contrastables y diferenciadores que evidencia el especial rendimiento, la actividad extraordinaria, y el interés o iniciativa con que ha despeñado su puesto de trabajo. Estos son los aspectos que deben recogerse en la propuesta, a modo de indicadores para poder evaluar la idoneidad de la candidatura.

En este sentido, el CCEP también aborda la cuestión de los indicadores como mecanismo para poder evaluar la gestión profesional. Así se señala en el artículo **3.5.d)** en relación al principio de **Responsabilidad profesional**:

3.5. Responsabilidad profesional

(…)

d) En la gestión cotidiana de su actividad profesional, las y los empleados públicos forales trabajarán a través de las metas y objetivos enmarcados en el Plan Estratégico de gestión de cada mandato, así como mediante el cumplimiento de los ***indicadores*** *establecidos para* ***poder evaluar los resultados de su gestión****.*

Como en toda evaluación, los indicadores pueden ser de carácter cuantitativo, cualitativo o puede ser una combinación de ambos. Evidentemente, siempre que se prevea indicadores de percepción cualitativa, hay un margen de discrecionalidad, que no tiene por qué necesariamente entenderse como arbitrariedad, si no que puede entenderse también como el margen de libertad de acción para adoptar la decisión más idónea, ejercida prudencialmente. Una decisión arbitraria, sin embargo, supondría una decisión sin fundamentos racionales. Y, obviamente, al no ser una evaluación estrictamente cuantitativa u objetiva, siempre pude haber lugar a que el resultado sea negativo por considerarse que no se han cumplido los requisitos exigidos, sin que eso tenga que suponer automáticamente que la decisión haya sido arbitraria.

Como se ha dicho, en el asunto que nos ocupa se establecen cuáles son los indicadores a tener en cuenta y se exige, además, la aportación de evidencias que lo demuestren. Por otro lado, a pesar de que la asignación la resuelve una persona (el Director), en el procedimiento participan hasta 3 personas: quien valora y hace la propuesta (el responsable directo de la persona); quien valida la idoneidad de la propuesta (el responsable de área) y quien finalmente resuelve (el Director, en el ejercicio de las funciones que le competen), quien además tiene la posibilidad de solicitar información adicional, incluso a entrevistar al candidato propuesto. Siendo una cadena de personas con diferentes responsabilidades las implicadas en el procedimiento, parece poco probable haber lugar para el arbitrio en el sentido negativo.

Además, no hay que olvidar que el SII señala la necesaria justificación de las decisiones que se adopten en el desempeño de las funciones públicas precisamente para salvaguardar la integridad de las actuaciones. Así se recoge tanto en el CCCP (**art.3.2.d**)) como en el CCEP (**art. 1.b**) en relación al valor de **Integridad**:

*CCCP - **Integridad***

(…)

*d) Para salvaguardar el ejercicio íntegro de sus funciones, los cargos públicos forales **justificarán sus decisiones y resoluciones**, **así como sus propuestas y prioridades políticas**, en elementos objetivos e informes técnicos competentes que avalen, en su caso, tales procesos.*

(…)

*CCEP - **Integridad***

(…)

*b) Para salvaguardar el ejercicio íntegro de sus funciones, las y los empleados públicos forales **justificarán siempre sus propuestas de resolución o sus informes o actuaciones en datos pertinentes y técnicos**.*

(…)

En cuanto a la transparencia del procedimiento, debemos recordar que es uno de los principios recogidos en el Sistema de Integridad Institucional y en la mayoría de sus códigos, quizás más desde la perspectiva de la ciudadanía, pero igualmente válido para los procesos internos. Teniendo en cuenta esto, el CCEP se pronuncia de la siguiente manera (**Transparencia 3.1.**):

(…)

*d) Las y los empleados públicos forales desarrollarán de forma efectiva una **cultura de transparencia en la organización y en los procedimientos administrativos**, desarrollando toda su actividad profesional en clave de que **en cualquier momento los expedientes que tramiten pueden ser objeto de solicitud** de información pública y de escrutinio por la ciudadanía.*

e) La transparencia en cualquier de sus dimensiones no implica, en ningún caso, que el empleado público foral no haya de mantener activo el deber de reserva de la información que conozca por razón de su actividad profesional, ni prevalerse de ella para su beneficio personal o el de terceros, así como tampoco vulnerar la confidencialidad de los asuntos en que así se determine.

(…)

Tal y como no podía ser de otra forma, se apuesta por la transparencia de las decisiones, ya sean decisiones que afecten a la ciudadanía como aquellas de carácter interno. Por lo tanto, es innegable que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar dicha transparencia, siendo la cuestión en el presente asunto resolver si se cumplen esas garantías.

No es baladí la mención a la protección de datos personales que muchas veces juega el papel de contrapeso en cuanto a trasparencia se refiere. Por eso no hay que obviar las exigencias que se puedan derivar en ese contexto, pero que no proceden ser analizadas por esta CEI.

Lo que sí cabe preguntarse, y es lo que se consulta, es si por parte de la Dirección de IZFE se ha adoptado una actitud garantista de la transparencia o, por el contrario, se ha optado por ocultar información que pudiera ser de interés si no público sí para el Comité, a pesar de que, como ya se ha comentado, el procedimiento no parece exigir su publicación.

A la vista de lo expuesto por parte del Director, el hecho de que sea necesario contar con el consentimiento del interesado por aquello de proteger información confidencial denota prudencia a la hora de ponderar la protección de intereses encontrados y, en cualquier caso, hace accesible (sin bien bajo la condición de consentimiento) la información relativa a las evaluaciones individuales. A pesar de no ser obligatoria, la información está disponible para cualquier trabajador que lo solicite (no solo el Comité), por lo que no parece desprenderse ninguna intención de ocultamiento sino más bien de proteger información personal.

En cuanto al hecho de que hayan sido varias personas adscritas al Comité de Dirección quienes hayan percibido dicho incentivo, en el conjunto de las personas que lo han obtenido y que pertenecen a otras secciones, incluidas personas representantes de las personas trabajadoras, no destaca especialmente su número por lo que se entiende que entra dentro de la normalidad.

En virtud de todo lo expuesto, la Comisión de Ética Institucional adopta, por unanimidad, con fecha de 23 de febrero del 2023, la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. - En virtud de lo establecido en los artículos del Código Ético y de Buena Gestión del Empleo Público foral que contemplan los valores de Excelencia profesional, Mejora de la gestión, Eficiencia, Responsabilidad Profesional, Integridad y Transparencia; y el Código de Conducta y Buenas Prácticas de los miembros de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de los altos cargos públicos y personal asimilado de la Administración Foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público en cuanto a los Incentivos a la excelencia ética y de gestión y el valor de la Integridad, consideremos que el procedimiento establecido para el otorgamiento de los *eskertus* no vulnera lo establecido

en el Sistema de Integridad Institucional de la Diputación Foral de Gipuzkoa y de su sector público.

Segundo. - En aras establecer las máximas garantías de transparencia del proceso de asignación, recomendamos adoptar todas las medidas que sean posibles en cuanto a publicidad y accesibilidad de la documentación generada en el procedimiento, siempre cumpliendo y salvaguardando las exigencias que la legislación vigente relativa la protección de datos personales, u otra que sea aplicable, establezca.

Eider Mendoza Larrañaga
Presidenta de la Comisión de Ética Institucional