

**UNIVERSIDAD DE CASTILLA LA MANCHA**

*FACULTAD DE DERECHO*

*(ALBACETE)*

**LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN UN  
CONTEXTO DE MEJORA DE LA GESTIÓN DEL  
EMPLEO PÚBLICO**



*TESIS DOCTORAL*

**AUTOR:**

Pedro Padilla Ruiz

**DIRECTORA:**

Prof. Dña. Josefa Cantero Martínez  
Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Departamento de Derecho Público y de la Empresa

2015



*“Más que escasez de medios, lo que hay es miseria de voluntad”*  
D. Santiago Ramón y Cajal

*“Elige un trabajo que te guste y no tendrás  
que trabajar ni un día de tu vida”*  
Confucio

#### *Dedicatoria*

*A mi abuelo, por transmitirme su insaciable afán por aprender  
A mis padres, cuyo sacrificio y paciencia crearon las bases de lo que soy  
A mi hermano, mi mejor amigo*

#### *Agradecimientos*

*Mi agradecimiento a todos aquellos que han  
ayudado a realizar este estudio y en especial, a  
Mikel Gorriti, del Gobierno Vasco  
Alicia Chillón y Antonia Fuentes, del Gobierno del Principado de Asturias  
Hugo Marchán, del Gobierno de Chile*



AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
CORA	Comisión virtual para la reforma de las Administraciones Públicas
DRAE	Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española
EBEP	Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público
FJ	Fundamento Jurídico
GAPP	Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
LFCE	Decreto 315/1964, Ley de Funcionarios Civiles del Estado
LMRFP	Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
LOFAGE	Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LPAC	Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRJSP	Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRJPAC	Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
NGP	Nueva Gestión Pública
PGE	Presupuestos Generales del Estado
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación



## ÍNDICE

### **CAPÍTULO INTRODUCTORIO. JUSTIFICACIÓN..... 1**

### **CAPÍTULO I.- LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: UNA INSTITUCIÓN PRIVADA QUE SE TRASLADA AL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO..... 17**

1.- EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA NECESIDAD DE AVANZAR HACIA UN NUEVO MODELO DE EMPLEO PÚBLICO CENTRADO EN LAS PERSONAS.....	18
1.1.- El éxito del EBEP exige vencer las reticencias hacia los nuevos conceptos que incorpora.- .....	24
1.2.- El EBEP y la evaluación del desempeño como instrumentos generales de gestión para funcionarios y laborales.....	28
2.- CONCEPTO GLOBAL Y REQUISITOS ESENCIALES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. UNA MIRADA GENERAL DESDE EL ÁMBITO PRIVADO. ....	32
2.1.- Breve referencia a los orígenes de la evaluación del desempeño.- .....	33
2.2.- El concepto general de evaluación del desempeño. Una necesaria clarificación.- .....	35
2.3.- Características de la evaluación del desempeño.- .....	41
2.4.- Requisitos esenciales de la evaluación del desempeño.- .....	43
3.- LA TRASLACIÓN DEL CONCEPTO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO AL ÁMBITO PÚBLICO: EL ARTÍCULO 20 EBEP. ¿ES REALMENTE NOVEDOSA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO?.....	46
3.1.- Qué es la evaluación. El inadecuado concepto de evaluación del desempeño en el Estatuto Básico y el significado de los términos medir y valorar.- .....	50
4.- CONCLUSIONES.....	55

### **CAPÍTULO II.- EL CONTEXTO GENERAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. UNA ADMINISTRACIÓN EN TRANSFORMACIÓN QUE BUSCA LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA TAMBIÉN EN LA GESTIÓN DEL PERSONAL..... 57**

1.- A MODO DE INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UNA ADMINISTRACIÓN Y UN EMPLEO PÚBLICO QUE EVOLUCIONEN HACIA MODELOS DE CALIDAD. EL IMPRESCINDIBLE PAPEL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. ....	58
2.- LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA ACTUACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO.....	67
2.1.- El principio de buena Administración en el Estatuto Básico del Empleado Público.- .....	67
2.2.- La buena Administración como fundamento para la evaluación de la conducta profesional del empleado público.- .....	72
3.- LA ADMINISTRACIÓN HOY Y RETOS DE FUTURO. ¿ES POSIBLE UNA VERDADERA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICO?.....	74
3.1.- De administrados a ciudadanos y clientes. Un cambio esencial para entender la reforma del empleo público.- .....	74

3.2.- La necesidad de que la Administración aprenda del ciudadano y de la sociedad para mejorar su actuación.- .....	78
3.3.- La Administración en busca de su misión: primer paso para establecer los objetivos de los empleados públicos.-.....	81
3.4.- El papel de la organización administrativa en la mejora de la gestión pública.- .....	85
4.- LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA COMO ELEMENTOS ESENCIALES DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU PLASMACIÓN EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO....	89
4.1.- Introducción. Un nuevo impulso del legislador del EBEP a dos principios esenciales en la Administración.....	89
4.2.- La eficacia como principio de actuación de la Administración y del empleado público.....	92
4.2.1.- <i>La reivindicación del criterio de eficiencia en la actuación del empleado público.- .....</i>	97
4.2.2.- <i>La relación entre los principios de eficacia y eficiencia y su conexión con la actuación del empleado público.-.....</i>	100
4.3.- El procedimiento administrativo como nexo entre la eficacia de la Administración, del empleado público y la evaluación del desempeño.....	102
5.- CONCLUSIONES.....	106

## **CAPÍTULO III.- LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ANTE EL RETO DE LA CRISIS Y LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN .....109**

1.- LOS EFECTOS GENERALES DE LA CRISIS EN LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. LA INCAPACIDAD PARA ADOPTAR MEDIDAS RACIONALIZADORAS DEL EMPLEO PÚBLICO. ....	109
1.1.- Justificación de la necesidad de aplicar la evaluación del desempeño en la Administración Pública.- .....	114
2.- PRINCIPALES AMENAZAS Y DEFECTOS DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO QUE TRATA DE RESOLVER EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: SU VALIOSO PAPEL.....	118
2.1.- Un prostituido sistema de incentivos: la desnaturalización del complemento de productividad.-.....	118
2.2.- Un artificioso modelo de carrera sin verdaderas opciones de progreso profesional.-.....	126
2.3.- Una excesiva temporalidad en el empleo que sólo genera incertidumbre y mayores costes.-.....	128
2.4.- Efectos psicológicos en el empleado público: la desmotivación del personal.-.....	131
2.5.- La desprestigiada institución de la formación del empleado público.-.....	134
2.6.- Ineficiente dimensionamiento de plantillas y procesos duplicados: un Goliat con los pies de barro.-	138
3.- TEMORES Y RETICENCIAS POR LA TRASLACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN PRIVADA AL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN. ....	142
3.1.- Una primera cuestión: la propia complejidad y heterogeneidad del sector público.- .....	143
3.2.- El elemento subjetivo. Problemas de aceptación de los roles de evaluado y evaluador.-.....	145
3.3.- La falta de liderazgo y comunicación interna para implantar los procesos de evaluación.- .....	149
4.- VIRTUDES Y ESPERANZAS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO.....	151
4.1.- La evaluación del desempeño como derecho del empleado público y sus efectos motivadores.- .....	155
4.2.- La retroalimentación como fuente de información para que el empleado mejore su desempeño.- .....	156
5.- CONCLUSIONES.- .....	158



## **CAPÍTULO IV.- LAS EXPERIENCIAS EVALUADORAS EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL DERECHO INTERNO. LECCIONES APRENDIDAS..... 161**

1.- LAS EXPERIENCIAS EN EL DERECHO COMPARADO.....	162
1.1.- El modelo francés. Del sistema de notación a uno más objetivo y profesionalizado.- .....	162
1.2.- El servicio público en el Reino Unido. Un modelo completo y cohesionado.- .....	168
1.3.- La función pública y su evaluación en Italia como intento de superación de los problemas de su Administración.- .....	173
1.4.- El sistema de evaluación del desempeño en Portugal. Un modelo basado en el talento profesional.-	176
1.4.1.- Evaluación de los directivos públicos.- .....	178
1.4.2.- Evaluación de los empleados públicos.- .....	178
1.5.- La evaluación del desempeño en Alemania y su sistema centrado en las retribuciones.- .....	180
2.- EL MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN CHILE Y SU INTENTO POR SUPERAR ALGUNOS DE SUS PROBLEMAS MÁS COMUNES.....	183
3.- LA PREOCUPACIÓN POR LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA MEJORA DEL RENDIMIENTO EN EL ÁMBITO DE LA OCDE. LECCIONES APRENDIDAS.....	190
3.1.- Una Administración abierta y transparente para un buen desempeño del empleado público.- .....	193
3.2.- La necesaria simbiosis entre el logro de resultados de la Administración y la modernización de la gestión del rendimiento del empleado público.- .....	197
3.3.- Lecciones aprendidas sobre organización y gestión del empleo público en los países de la OCDE.- ..	202
4.- LA IMPLANTACIÓN PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN ALGUNAS DE NUESTRAS ADMINISTRACIONES. ....	208
4.1.- La experiencia piloto en la Administración General del Estado.- .....	210
4.1.1.- Las fases del proceso de evaluación.- .....	215
4.1.2.- Conclusiones extraídas del modelo piloto de evaluación del desempeño.- .....	217
4.2.- La experiencia del Principado de Asturias. Un modelo en pleno funcionamiento.- .....	218
4.2.1.- El modelo de carrera en la actualidad.- .....	222
4.2.2.- Evaluación del desempeño.- .....	223
4.2.3.- Objetivos colectivos e individuales.- .....	226
4.2.4.- Formación, innovación y transferencia del conocimiento.- .....	227
4.2.5.- Puestos de especial desempeño.- .....	228
4.2.6.- Conclusiones extraídas de la experiencia en el Principado de Asturias.- .....	229
5.- OTROS MODELOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN NUESTRO ORDENAMIENTO. ....	231
5.1.- Desarrollo de la evaluación del desempeño en el ámbito general del empleo público.- .....	232
5.2.- La regulación de la evaluación del desempeño en la normativa sectorial.- .....	234
5.3.- Algunos apuntes sobre la evaluación del desempeño en la Universidad española.- .....	237
6.- LECCIONES APRENDIDAS.....	243

**CAPÍTULO V.- CONDICIONANTES PARA LA CORRECTA APLICACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN .....247**

1.- LA ADECUADA CONFIGURACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL ÉXITO DE UN MODELO DE GESTIÓN Y DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ..... 247

    1.1.- La adecuada configuración de las relaciones de puestos de trabajo.- ..... 252

    1.2.- El análisis y descripción de puestos de trabajo y su papel en la definición del contenido del puesto de trabajo. El perfil profesional.- ..... 255

    1.3.- Las monografías de puestos de trabajo como instrumento para flexibilizar el perfil del puesto de trabajo.- ..... 259

2.- DESARROLLO DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL Y PROBLEMAS QUE PLANTEA SU EVALUACIÓN. .... 263

    2.1.- ¿Qué papel debe jugar la evaluación del desempeño en relación con el directivo público?..... 267

    2.2.- ¿Son distintos los principios y criterios de la evaluación del desempeño de los directivos públicos? 272

    2.3.- El problema del evaluador del directivo público.- ..... 275

    2.4.- Los posibles efectos de la evaluación del desempeño del personal directivo.- ..... 276

3.- LA CONSOLIDACIÓN DE UNA VERDADERA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. .... 280

    3.1.- La relación entre la planificación de recursos humanos y la evaluación del desempeño: una valiosa fuente de información para la Administración.- ..... 284

4.- EL TALENTO COMO CONDICIONANTE Y RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. .... 288

    4.1.- La retención del capital humano dentro de una cultura administrativa de reconocimiento y valoración del personal.- ..... 291

5.- CONCLUSIONES ..... 293

**CAPÍTULO VI.- PRINCIPIOS Y CRITERIOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. ¿GARANTIZAN SUFICIENTEMENTE LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS? .....297**

1.- UNA NECESARIA DISTINCIÓN PREVIA ENTRE PRINCIPIOS LEGALES Y CRITERIOS TÉCNICOS. .... 298

2.- LA CONVERSIÓN POR EL ESTATUTO DE LOS REQUISITOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN EN CONCEPTOS JURÍDICOS ENTENDIBLES POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO. .... 303

    2.1.- Los principios de objetividad e imparcialidad y su conexión con los requisitos de fiabilidad y relevancia de la evaluación.- ..... 305

    2.2.- El principio de transparencia y su reflejo en la imprescindible comunicación interna y publicidad de todo proceso de evaluación.- ..... 309

    2.3.- La necesidad de discriminar entre empleados y su encaje en el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación.- ..... 316

3.- UNA PROPUESTA LEGE FERENDA PARA UNA MEJOR CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FIJADOS EN EL ARTÍCULO 20.2 EBEP.- .....	322
4.- HASTA DÓNDE ES APLICABLE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. ....	323
5.- CONCLUSIONES.....	327

**CAPÍTULO VII.- LOS ELEMENTOS OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN: SU PROPÓSITO, OBJETO Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN .....331**

1.- EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN. UNA PREVIA REFLEXIÓN ACERCA DE LA NECESIDAD DE SU IMPLANTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN.- .....	332
1.1.- Para qué evaluar. Una primera cuestión que deben plantearse las Administraciones Públicas.- .....	334
1.2.- Usos de la evaluación del desempeño. Sus virtudes en la mejora de la gestión del personal desde una perspectiva del ámbito privado como paso previo para su adaptación al público.- .....	336
2.- EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN: QUÉ EVALUAR. ....	340
2.1.- El objeto de la evaluación en el EBEP.- .....	341
2.2.- La evaluación del rendimiento. Mayor objetividad en la medida del desempeño y problemas inherentes.-.....	344
2.3.- La evaluación de desempeños como complemento para paliar las dificultades de la evaluación de rendimientos.- .....	347
2.4.- Las clases de desempeño y su evaluación.- .....	353
3.- LOS MÉTODOS O TÉCNICAS DE EVALUACIÓN: CÓMO EVALUAR. APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES MÉTODOS UTILIZADOS. ....	356
4.- ALGUNAS PECULIARIDADES Y PROBLEMAS DERIVADOS DE LA FIJACIÓN DEL OBJETO DE LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	360
5.- CONCLUSIONES.....	364

**CAPÍTULO VIII.- LA PROBLEMÁTICA FIGURA DEL EVALUADOR Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO PÚBLICO.....367**

1.- LAS CLASES DE EVALUADORES Y PROBLEMAS QUE PLANTEAN. ....	368
1.1.- Principales sesgos cometidos por los evaluadores.- .....	372
2.- QUIÉN DEBE EVALUAR Y PROBLEMAS DE DISCRECIONALIDAD Y SUBJETIVIDAD. ....	376
2.1.- La posible asunción del papel de evaluador por el directivo público profesional.- .....	383
2.2.- La imprescindible labor de información y formación de los evaluadores para el éxito del sistema.- ..	386
4.- PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLANTACIÓN Y OBJETIVACIÓN DE UN MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ....	388
5.- CONCLUSIONES.....	393

**CAPÍTULO IX.- LA PROMOCIÓN PROFESIONAL. SU NUEVO IMPULSO A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. ESPECIAL REFERENCIA A LA CARRERA HORIZONTAL .....395**

1.- INTRODUCCIÓN. EL SISTEMA TRADICIONAL DE CARRERA Y SU CRÍTICA. .... 395

    1.1.- Antecedentes inmediatos del modelo de carrera administrativa en España.- ..... 397

    1.2.- Problemas del modelo tradicional de carrera.- ..... 399

2.- LA CARRERA PROFESIONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y SU CONEXIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. .... 401

    2.1.- La evaluación del desempeño en la provisión de puestos de trabajo.- ..... 405

    2.2.- La carrera horizontal como posible solución a los problemas actuales del sistema.- ..... 410

        2.2.1.- *Concepto y elementos de la carrera horizontal. El imprescindible papel de la evaluación del desempeño.- ..... 415*

        2.2.2.- *El debate sobre los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera horizontal.- ..... 418*

        2.2.3.- *La problemática cuestión de los efectos de las evaluaciones negativas: el demérito profesional.-..... 423*

    2.3.- La aplicación de la evaluación del desempeño a la promoción interna.- ..... 428

3.- CONCLUSIONES..... 430

**CAPÍTULO X.- EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS. EL COMPLEMENTO DE DESEMPEÑO .....433**

1.- INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA RETRIBUTIVO INCENTIVADOR DEL DESEMPEÑO DEL EMPLEADO PÚBLICO. .... 434

2.- LA REGULACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS EN EL EBEP Y SU CONEXIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. .... 436

    2.1.- La evaluación del grado de interés, iniciativa, esfuerzo y resultados a través de la evaluación del desempeño.- ..... 439

    2.2.- ¿Es posible aplicar los efectos de la evaluación del desempeño a todos los conceptos retributivos del artículo 24 EBEP?..... 441

3.- EL COMPLEMENTO DE DESEMPEÑO. HEREDERO DE UN BUEN MODELO CON ALGUNOS Matices..... 445

    3.1.- Defectos tradicionales del complemento de productividad como lección para el éxito del complemento de desempeño.- ..... 448

    3.2.- Problemas inherentes a la evaluación y sus efectos en el complemento de desempeño. Algunas posibles soluciones.- ..... 450

        3.2.1.- *El salario no es el único factor de motivación. Otros efectos motivadores de la evaluación del desempeño.- ..... 451*

        3.2.2.- *Los períodos de evaluación largos desincentivan el desempeño.- ..... 453*

        3.2.3.- *No alineamiento del complemento de desempeño con los objetivos de la organización.- ..... 454*

        3.2.4.- *Dificultades para valorar el importe del complemento en la Administración.- ..... 455*

3.2.5.- <i>La siempre tentadora y fácil opción del ‘café para todos’</i> .- .....	457
4.- CONCLUSIONES.....	460
<b>CAPÍTULO XI.- LA FORMACIÓN COMO CONDICIONANTE Y RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. OTRAS POSIBLES APLICACIONES DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>463</b>
1.- LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN EN EL NUEVO EMPLEO PÚBLICO.....	463
1.1.- La ‘doble dualidad’ de la formación como justificación de su íntima relación con la evaluación del desempeño.- .....	466
2.- OTROS POSIBLES USOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ¿SE QUEDA CORTO EL EBEP AL REGULAR SUS POSIBILIDADES?.....	471
2.1.- La evaluación del desempeño y el régimen disciplinario: un instrumento para la detección de comportamientos y conductas que podrían derivar en responsabilidad disciplinaria.- .....	473
2.2.- La mejora de la motivación personal y la cultura administrativa a través de un adecuado diseño del modelo de evaluación.- .....	474
2.3.- Adopción de decisiones en materia de selección y reestructuración de plantillas.- .....	477
2.4.- Regular y equilibrar el complemento de desempeño.- .....	478
2.5.- Fomentar el talento y la innovación en la Administración Pública.- .....	478
2.6.- Soporte y garantía para la toma de decisiones.- .....	479
2.7.- La evaluación del desempeño como criterio: validación del sistema de evaluación. ....	479
2.8.- La posible prórroga en el servicio activo como efecto de la evaluación del desempeño.- .....	480
3.- CONCLUSIONES.....	482
<b>CAPÍTULO FINAL. CONCLUSIONES.....</b>	<b>485</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>501</b>



## CAPÍTULO INTRODUCTORIO. JUSTIFICACIÓN

La Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), constituye el mecanismo más moderno puesto a disposición de las Administraciones Públicas, hasta el momento, para mejorar la actuación y la gestión de su personal, y por tanto sus propios fines, mediante la mejora de la eficacia y eficiencia de aquellas. Se trata, sin duda, de un nuevo intento por transformar el empleo público, aunque más allá del nombre que pretenda dársele (reforma-modernización-transformación) lo que importa es que por fin parece dirigirse de forma integral a adaptar la Administración a las necesidades de la sociedad a la que sirve a través de la optimización de esa gestión del empleo público, introduciendo conceptos como la calidad, la mejora continua, etc. Entre las novedades más destacadas que aporta se encuentra de manera muy especial la evaluación del desempeño, una institución que por medio del correspondiente procedimiento administrativo, y realizada de manera periódica, permite –al fin- medir el trabajo llevado a cabo por los empleados públicos.

En efecto, la evaluación del desempeño es bien conocida en el ámbito privado y se postula en el público como la institución imprescindible para cubrir una carencia histórica en aquella gestión: conocer exactamente lo que hacen y cómo lo hacen aquellos, incluyendo su conducta profesional gracias también al soporte que ofrece el EBEP mediante un novedoso código ético. Con ella se obtendrá una valiosísima información, esencial en aquella gestión y que hasta ahora no existía, al menos hasta el nivel de detalle que permite la evaluación, con la que alcanzar dichas metas, sirviendo además para conectar, si no todas, sí al menos las más importantes áreas de esa gestión de personas.

Es objeto de esta Tesis, precisamente, el estudio y análisis del régimen jurídico de la evaluación del desempeño al tratarse de una herramienta casi desconocida y de complicada aplicación a la Administración Pública por los problemas y reticencias que plantea su introducción en un entorno no acostumbrado a ser evaluado y que tiene también importantes límites legales en su actuación, así como por afectar a los derechos de los empleados públicos, y donde la implicación política para ponerla en marcha se hace tan necesaria como dudoso el interés de los gestores públicos por impulsarla.

Pero además, la configuración de la evaluación del desempeño en el EBEP, con su carácter de norma básica, tampoco ayuda mucho en el conocimiento de su verdadero alcance a pesar de

que su aplicación es obligatoria. Ciertamente, el artículo 20 no sólo establece un contenido muy reducido sino que la define como un procedimiento administrativo que mide y valora “la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados” pero que no entra en mayores consideraciones, lo que deja al legislador de desarrollo la materialización práctica de su régimen jurídico, con los obvios problemas en relación a la controvertida figura del evaluador, el objeto de la propia evaluación, cuestión compleja donde las haya en un ámbito tan amplio y complicado como el administrativo; o la ya citada garantía de derechos individuales.

Respecto al concepto legal de la evaluación, partimos de una aparente confusión terminológica por cuanto se mencionan los términos medir y valorar, que pueden dar lugar a dos interpretaciones. La primera considera sinónimos ambos conceptos, de manera que se miden rendimientos y se valoran (en el sentido de apreciación y por su carácter más subjetivo) conductas, que dan lugar a una determinada puntuación final a través de un procedimiento técnico de evaluación *stricto sensu*, lo que supone que posteriormente se producirá otro procedimiento para ligar esos resultados a unos determinados efectos. Ello nos lleva a realizar una propuesta *lege ferenda* de redacción del artículo 20.1 EBEP para dar más claridad al fundamental concepto legal de evaluación: “*La evaluación del desempeño es el procedimiento periódico mediante el cual se mide el rendimiento o el logro de resultados y se valora la conducta profesional*”.

La otra interpretación, que es la que proponemos, parte de la existencia de un solo procedimiento con dos etapas diferenciadas, la extracción de unos resultados matemáticos de la evaluación a través de su medición y la subsiguiente aplicación de efectos mediante la valoración de esos resultados.

El carácter básico y pretendidamente descentralizador del EBEP, al que nos referíamos antes, y el hecho de que la evaluación del desempeño sea novedosa y por tanto desconocida aún, obliga a cada Administración a desarrollarla según sus necesidades pero sin disponer de un modelo a seguir, lo que ha supuesto una indudable dispersión del régimen jurídico y sobre todo de la gestión del empleo público, a pesar del intento unificador que por otro lado realiza en el régimen de funcionarios y laborales.

Ante la escasa implantación de la evaluación del desempeño y la dispersión de sistemas posibles, que creemos debidas más bien a falta de conocimiento adecuado sobre la misma y sus ventajas, y a pesar de la autonomía que el EBEP ha dado a las distintas Administraciones para desarrollarla, proponemos dos posibles soluciones. Por una parte, y habida cuenta de la falta de rigor con que tradicionalmente se han aplicado las reformas administrativas, se haría necesario un mayor control de dicho cumplimiento por parte de la AGE hacia las CC.AA. e incluso las



Entidades Locales; y de las CC.AA. hacia éstas, pues no olvidemos que la evaluación es obligatoria y se enmarca dentro del intento de mejora global de la actuación administrativa y del servicio al ciudadano, de su eficacia y ahorro de costes, lo que repercute también en las cuentas nacionales.

Por otra parte, este control debería acompañarse a su vez de los oportunos mecanismos de apoyo técnico, personal o económico para desarrollar el sistema de evaluación, todo ello con el objeto no sólo de ofrecer la necesaria asistencia sino incluso de unificar en la medida de lo posible unos criterios que dentro del respeto a la autonomía y competencias de cada Administración permitan mantener en unos límites adecuados y con unos criterios lo más uniformes posibles la unidad de trato al ciudadano, la actuación de los empleados públicos y unas Administraciones con unos fines conjuntos y coherentes hacia la satisfacción de los intereses generales de todos los españoles.

Esas medidas serían más necesarias para la Administración local, que en la mayoría de municipios españoles carecen de recursos adecuados para estudiar, planificar e implantar sistemas de evaluación. En estos casos se propone que órganos como la Federación Española de Municipios y Provincias acuerden y aprueben modelos tipo de sistemas de evaluación o de algunos de los elementos de las mismas como los diccionarios de competencias o formularios de evaluación, de manera similar a la existente con las ordenanzas tipo, con el fin de que las Entidades Locales dispongan de una base homogénea que les sirva de pauta, si quieren, para implementar sus propios sistemas.

No sólo estudiaremos los límites, problemas, requisitos y posibilidades de la evaluación del desempeño, sino también –obviamente– su relación con aquellos conceptos que más directamente giran en torno a ella dentro de un contexto de mejora del empleo público, vinculando sus efectos principalmente a dos de los factores más deficitarios en términos de retención del talento y de mejora de la productividad del empleado público: el complemento de productividad (o de desempeño) y la carrera profesional, creándose la también novedosa figura de la carrera horizontal, sin perjuicio de sus otros posibles efectos en la formación dentro de un entorno que pretende disponer de los mejores profesionales a su servicio; o en la provisión de puestos de trabajo.

En este sentido hemos de traer a colación, aunque sea brevemente, el estado de nuestro Derecho público anterior al EBEP (o incluso actual en muchas de nuestras Administraciones), y que justifica precisamente la implantación de la evaluación del desempeño. Así es, el logro de

una óptima gestión del capital humano ha sido una cuestión tradicionalmente deficitaria, pudiendo decirse que debido a dos causas fundamentales: un inacabado y tímido marco jurídico que no se ha atrevido a abordar la cuestión de manera global y decidida; y la falta de interés de los cargos públicos por poner en práctica y utilizar (o desnaturalizando) los mecanismos que el ordenamiento ha previsto para mejorar la gestión del personal. Esto lo hemos visto, por ejemplo, con la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP), que supuso una solución provisional para los problemas de su gestión, aunque trató de mejorar elementos esenciales de la misma como las relaciones de puestos de trabajo (RPT), los planes de empleo, la carrera o el complemento de productividad. Sin embargo, o no se han sabido aprovechar por las distintas Administraciones (p. ej. planes de empleo, RPT), o no han querido aplicarse adecuadamente, desvirtuando su finalidad y posibilidades (carrera, complemento de productividad), a lo que se ha unido en este último caso una regulación inacabada sobre la medición del desempeño del empleado público, si bien es cierto que la falta de regulación legal no ha sido óbice para el desarrollo más o menos exitoso de algunas experiencias anteriores al EBEP (Diputación de Barcelona, Justicia, Universidades, Agencias estatales...).

La evaluación del desempeño constituye el elemento central que faltaba en el círculo desempeño-medición-efectos para completar un sistema que no tenía en cuenta el talento ni motivaba adecuadamente el logro al no medirse éste convenientemente, entre otras razones. La evaluación se convierte ahora en un nuevo “motor” y aglutinador necesario para el éxito de esa gestión de personas al impulsar y exigir la implantación o la actualización de elementos tales como la planificación de recursos humanos, las RPT, el conocimiento de la misión y los objetivos concretos de la Administración; o al ayudar a crear cultura administrativa, mejorar la motivación, la participación y la comunicación interna, fomentar el talento, etc., lo que permite crear los mimbres imprescindibles para una adecuada planificación y gestión de recursos humanos. En definitiva, el estudio de la evaluación del desempeño queda justificado no sólo por su plasmación, por fin, en una norma con rango legal, sino sobre todo por constituir el hilo conductor de la mayor parte de las reformas y novedades (si no de todas) que el EBEP introduce en el régimen jurídico del empleo público y suponer quizás el elemento que ayude definitivamente al logro de esa Administración y empleo público de calidad.

Si bien el fin último de la evaluación del desempeño y del resto de novedades del EBEP se concreta en la mejora de la eficacia y eficiencia del sector público, este trabajo no se centra en estos principios, en el procedimiento administrativo o en la mejora de la organización administrativa, que ya vienen siendo tratados pormenorizadamente por la doctrina. No obstante,

por cuanto configuran el entorno en que se mueve el EBEP y sobre todo la evaluación al ser dichos principios –como decimos- su finalidad esencial y el procedimiento administrativo la base en que se sustenta la actuación del empleado y por tanto su evaluación, hemos de referirnos a ellos, así como también a la necesidad de flexibilizar estructuras, procedimientos y formas de actuación de la Administración. Flexibilidad en la que reiterados estudios de la OCDE vienen incidiendo –y que también comentaremos- como uno de los medios para lograr una Administración y un rendimiento del empleado público óptimos. También hemos de indicar que precisamente por su carácter troncal, por su amplio ámbito de aplicación y por su íntima relación y efectos en diversas áreas de la gestión del personal, hemos limitado la esfera de nuestro estudio a los funcionarios públicos. Las peculiaridades del régimen jurídico del personal laboral, a pesar de la pretendida unicidad del EBEP, con diversos tipos de contratos o las singularidades de su modelo de negociación colectiva, serían perfecto objeto de un estudio monográfico que escapa a las pretensiones de la presente Tesis, sin perjuicio de abordar la evaluación del desempeño desde una perspectiva general en cuanto a sus particularidades.

La evaluación es, ante todo, un modelo de obtención de información y retroalimentación más que un fin en sí misma. Por este motivo prestamos especial atención y reiteramos a lo largo del estudio, casi como un hilo conductor, la importancia capital de este elemento, que ayuda tanto a la Administración como al propio empleado público a la consecución de sus fines.

Creemos, y así lo hacemos constar, que las Administraciones Públicas deben aprovechar al máximo esa información que ofrece la evaluación para mejorar día tras día, en una constante evolución hacia lo que se viene denominando la calidad total, pues la evaluación como sistema debe formar parte de un proceso de mejora continua y no quedarse en los primeros resultados. Lo más importante es fomentar en la Administración la comunicación interna y la transparencia mediante la transmisión de dicha información, que además son principios del proceso de evaluación. Se debe hacer partícipe al empleado público no sólo de los objetivos de la organización o de su departamento; se le debe involucrar también, como recuerda el EBEP, en la consecución de los fines de aquella, y esto se logra, en parte, no sólo contando con sus aportaciones sino también ofreciéndole retroalimentación periódica sobre su trabajo mediante la cual conocerá cómo lo está haciendo, dónde tiene que esforzarse y en qué puntos logra el éxito, lo que aporta motivación, sentimiento de pertenencia y, a la postre, mejores resultados.

En el presente estudio hacemos varias alusiones imprescindibles a la psicología del trabajo y de las organizaciones, rama del saber directamente relacionada con la evaluación del desempeño en el ámbito laboral y que ha estudiado todo lo relativo a las motivaciones humanas y lo que sirve

de incentivo del trabajador. Partiendo de estos conocimientos el empleado público no sólo tiene derecho a esa información sino que la misma supone –como decimos- un factor motivador de primer orden, y no olvidemos que la evaluación del desempeño tiene entre sus objetivos dicha motivación personal.

A través de dicha información se le ofrecen a la Administración datos de gran valor estratégico para la gestión del personal que pueden aplicarse en diversas áreas de la misma como la retributiva, la progresión profesional, en la formación o incluso en la de gestión del reconocimiento. En tal sentido consideramos que el contenido del artículo 20 EBEP, al establecer los efectos de la evaluación, se ha centrado en los más destacados o que más directa repercusión pueden tener en el empleado, pero no ha sabido aprovechar todo el potencial que aporta esta figura, motivo por el cual realizamos una propuesta de extensión de dichos efectos a otros posibles usos con el fin de señalar las grandes potencialidades de esta herramienta.

Las supuestas novedades que aporta el EBEP en relación, sobre todo, a la evaluación del desempeño, conllevan una serie de cuestiones dilemáticas a la hora de importar una herramienta más propia del sector privado que del público, pues ambos cuentan con unas características, requisitos y fines que hacen que la evaluación no sea exactamente igual en uno y en otro.

La primera de todas apunta a la falta de objetivos claros por parte de las Administraciones, que no tienen claro hacia dónde se dirigen, llevando a cabo sus competencias desde una perspectiva excesivamente tradicionalista en una forma que podríamos denominar automática, aplicando sin más sus competencias mediante procedimientos pero sin contar todavía con un conocimiento exacto de lo que el ciudadano demanda y sobre todo de la percepción que tiene de lo que recibe de aquella. Aún nos encontramos con una Administración reactiva cuando las tendencias actuales son la proactividad y una mayor transparencia y participación ciudadana. Desde nuestro punto de vista las Administraciones han de conocer más y mejor las inquietudes de la sociedad, aprovechar las TIC, las encuestas de satisfacción y todos aquellos mecanismos que ofrece nuestro mundo para obtener información acerca de la misión que realmente debe desempeñar en esa sociedad, y adelantarse a esas necesidades para ser mejores. Esto demuestra también la importancia de la evaluación del desempeño como fuente de información, que se convierte en el verdadero motor del cambio de la Administración, interna y externamente.

Otro elemento esencial en el despliegue de cualquier modelo de evaluación del desempeño son los cargos públicos, que se configuran como verdaderos artífices del éxito de las reformas que el EBEP propone. La experiencia en las Administraciones Públicas que están aplicando la

evaluación del desempeño demuestra que si no es por el impulso, al menos inicial, de aquellos, no se pueden desarrollar dichos sistemas. El problema es la aún importante brecha existente entre sus intereses y los de los empleados públicos. Si bien todos prestan sus servicios en las mismas Administraciones aquellos parecen en ocasiones ajenos a las necesidades reales de los ciudadanos y se guían por otros parámetros (de carácter político si queremos) que los alejan de lo que debe ser una adecuada gestión de personal y de la Administración en su conjunto.

En este caso nuestra Tesis pasa por la necesidad de impulsar una imprescindible formación y concienciación de los responsables públicos, y aunque excede de nuestro estudio, propondríamos incluso la exigencia de una mínima formación y/o experiencia para ser cargo electo, al menos con autoridad directa en materia de personal, lo cual sería posiblemente objeto de un interesante estudio por conllevar también condicionantes constitucionales, sin que se pueda alegar que ya cuentan con asesoramiento de personal eventual, técnico o de los propios funcionarios, pues no cabe duda que al margen de ese asesoramiento se requiere una base mínima para tomar decisiones acertadas y con cierta independencia, sobre todo en una materia como la gestión del personal o el establecimiento de objetivos, tan amplias, complejas, y con tantas implicaciones en la organización y funcionamiento de nuestras Administraciones.

En parte la cuestión ha tratado de resolverse a través de la figura del directivo público profesional que introduce de manera definitiva el EBEP. Como con otros instrumentos, su regulación básica deja la posibilidad de que las diferentes Administraciones aprovechen sus indudables ventajas como elemento de traslación de los objetivos políticos (o políticas públicas) en objetivos entendibles por el Derecho Administrativo. Precisamente el directivo público está llamado a ser una pieza clave en la implantación de la evaluación del desempeño en particular al establecerse el control de resultados y por tanto la dirección por objetivos como mecanismo principal de desempeño y medición de su labor.

Sin embargo, si bien la figura del directivo público no es objeto de este trabajo sino en cuanto a su relación con la evaluación del desempeño, sí mencionamos algunos aspectos básicos sobre su implantación y llegamos a la conclusión de que su introducción y éxito como pieza *unificadora* entre política y Administración se nos antoja complicada por la también histórica y desafortunada tradición *politizadora* de dicha figura, lo cual no va a ser en absoluto fácil de superar y supondrá un límite a la hora de aplicar la evaluación del desempeño.

Lo que sí hacemos es una propuesta para que el directivo evalúe también el desempeño aunque de manera limitada y no general como se ha sugerido por la doctrina. Como la estructura administrativa se dispone jerárquicamente en cascada de arriba hacia abajo y aquel se rige por

objetivos, nuestra propuesta es que, partiendo de la idea aceptada de que es el superior quien mejor conoce el trabajo del subordinado, al mismo tiempo que el directivo establece los objetivos de sus *subordinados* directos (y éstos a su vez a los suyos, etc.), sea a ellos a quienes evalúe, puesto que la suma de objetivos de cada nivel de mando debe coincidir con los que el propio directivo ha fijado a sus subordinados más directos, obviándose el problema de una carga de trabajo excesiva si se pretende que realice la evaluación general, teniendo en cuenta que sus funciones son muchas más y que normalmente asume la dirección de gran número de niveles jerárquicos. De manera similar y como ocurre en el resto de la estructura administrativa, se propone que el directivo evalúe la conducta profesional (desempeño *stricto sensu*) sólo de sus subordinados inmediatos, al conocer mejor su trabajo.

Por lo que atañe a los criterios y efectos de la evaluación de los propios directivos, el EBEP guarda silencio, por lo que defendemos la posibilidad de aplicación del artículo 20, pues la evaluación como herramienta requiere de los mismos principios técnicos y jurídicos para llevarse a cabo. Se trata de evaluar personas en todo caso; lo que varía es el trabajo que desempeñan, es decir, lo que sea objeto de evaluación y cómo se va a evaluar. Sin embargo, también señalamos que el artículo 13.3 EBEP se centra en los objetivos y guarda silencio acerca de las competencias profesionales, que forman parte esencial de la actuación del directivo, por lo que proponemos una redacción *lege ferenda* para el mismo,

El personal directivo actuará de acuerdo con los objetivos que le hayan sido fijados, respondiendo de su gestión, y estará sujeto a evaluación de los resultados y competencias con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia.

En cuanto a los efectos en las retribuciones e incluso en la formación no plantean dudas, desde nuestro punto de vista, si tenemos en cuenta que la dirección por objetivos y la propia figura del directivo público van ligadas a la retribución variable y al mantenimiento y perfeccionamiento técnico. La carrera administrativa es una cuestión que puede plantear más dudas, tal como viene configurada en el EBEP, teniendo en cuenta que es propia de los empleados públicos (y recordemos que el personal directivo no lo es, *stricto sensu*) pero nada obsta a que la tengan y defendemos la creación de una carrera profesional de dicho personal, como ocurre en la legislación gallega, lo que constituye uno de los factores motivadores de todo empleado, como quedó dicho.

Junto a la necesidad de conocimiento de la misión y objetivos de la Administración a través de la planificación estratégica de la organización, y que deriva en la planificación de

recursos humanos y el posterior impulso político, se plantea otro límite también tradicional, la falta de cultura administrativa, que supone la inexistencia de compromiso con la Administración. Dicho en otras palabras, al no existir unas políticas públicas claras ni bien transmitidas desde la cúspide hacia el resto de la organización, ni tan siquiera objetivos prefijados claros, alcanzables, cuantificables y temporalizables, los empleados públicos han venido trabajando también de una manera en cierto modo automática, han desarrollado su trabajo porque saben lo que hay que hacer, pero sin una idea clara de por qué lo hacen o de si su trabajo da los resultados esperados en el ciudadano.

Creemos que si bien la evaluación del desempeño ayuda a crear cultura administrativa se hace necesario abordar previamente su desarrollo mediante una mejora de la comunicación interna entre la cúspide y el resto de la organización, el conocimiento de los objetivos generales, departamentales e individuales, que serán –valga la expresión- el objeto de aquella; que se fomente la motivación (aunque ya hemos dicho que la evaluación es también un elemento motivador) y el trabajo en equipo; todo lo cual se traduce en la necesidad de que *todos miren en la misma dirección*, exponente de una Administración que conoce su misión, sus objetivos y cuyos empleados trabajan sabiendo para qué lo hacen. En esta fase resulta imprescindible la función directiva en cuanto a la aportación del tan necesario como desconocido liderazgo dentro de la Administración.

Los principales obstáculos con que se encuentra la aplicación de la evaluación del desempeño al ámbito público son las reticencias doctrinales hacia la aplicación a los empleados públicos de un sistema que puede afectar sus derechos, así como la posible transformación de los criterios y requisitos de la evaluación en principios jurídicos y sobre todo el aseguramiento de las garantías imprescindibles de los citados derechos a través del oportuno procedimiento administrativo. Éstas y otras cuestiones relativas a la evaluación como herramienta en sí (antes de abordar sus efectos) son tratadas en este estudio, en el que aportamos una razonable, a nuestro modo de ver, equivalencia entre los requisitos técnicos de aquella y los principios jurídicos que deben respetarse concretamente en todo proceso de evaluación. Creemos en este sentido, que existe una palpable identidad en el texto del EBEP entre dichos principios y los requisitos técnicos de la evaluación, aunque alguno de ellos no aparezca en el Estatuto, como la relevancia. Esos principios son la objetividad e imparcialidad, la transparencia y la no discriminación. Sin embargo, el artículo 20.2 EBEP tampoco ofrece una idea clara ni sabe distinguir entre verdaderos principios jurídicos y criterios técnicos de la evaluación, por lo que proponemos una redacción *lege ferenda* que creemos más correcta para entender los requisitos que debe respetar todo proceso de evaluación,

Los sistemas de evaluación del desempeño respetarán, en todo caso, los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, sin perjuicio de la discrecionalidad técnica de la evaluación y sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos, debiendo aplicar criterios de relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos y objetividad de los medios.

Otro problema se presenta con la figura del evaluador, la asunción de un rol no conocido ni querido, quién lo asumirá y sobre todo las posibles dificultades prácticas en cuanto a la subjetividad y discrecionalidad inherentes a la valoración realizada por personas. Justificaremos la necesidad de que dicha figura sea encarnada por el superior jerárquico inmediato por cumplir los principales requisitos de dicha figura y ser quien al menos en teoría conoce o debe conocer con más detalle el trabajo del evaluado. Por otra parte, y con carácter general, consideramos que dado que la evaluación del desempeño es una herramienta desconocida resulta imprescindible, tanto para los evaluadores cuanto para los evaluados, que por parte de las Administraciones Públicas se lleven a cabo intensos procesos previos y continuos de formación de evaluados y evaluadores, en los que deberán tenerse en cuenta sus aportaciones dentro del modelo que pretende que se cuente con el empleado público.

Unido a lo anterior nos encontramos con las normales reticencias por parte de quienes vayan a ser evaluados, que pueden considerar la herramienta como un mero medio de control (incluso político) o con unos efectos exclusivamente retributivos.

Respecto de lo que va a ser objeto de la evaluación, hemos de considerar que la finalidad última del EBEP es conseguir mayor eficiencia en la actuación administrativa y responder al nuevo paradigma de su relación con el ciudadano: lograr su satisfacción, lo que supone no sólo prestar bienes y servicios o garantizar derechos (mera eficacia), o hacerlo mejor y ahorrando costes (eficiencia); ahora también juega un papel esencial la percepción del ciudadano con lo que obtiene y el trato que recibe, a lo que trata de responder la pregunta de cómo hace el empleado su trabajo. Por tanto, el EBEP va más allá de la simple valoración de resultados (que responde a la cuestión de qué hace el empleado) para incluir además la forma de hacer el trabajo (respondiendo a la pregunta de cómo lo hace). No se trata solamente de tener en cuenta el aspecto cuantitativo sino de fijarse también en la calidad del resultado, la conducta y las competencias profesionales, así como en la percepción que aquel recibe del servicio que se le presta.

La necesidad de conjugar cantidad y calidad plantea ciertos problemas, pues el efecto más común de la estricta evaluación de los resultados es que el empleado se fije en el cuánto e ignore el cómo, lo que resulta contraproducente para los objetivos de la organización. Por tanto, sería necesario establecer unos criterios o estándares de calidad bien formados y estructurados que



permitan su valoración junto con la cantidad para que no se desvirtúe el éxito de la evaluación de rendimientos.

Por lo que respecta a la evaluación de la conducta profesional, incluida en el cómo se hace, se trata de una importante novedad dentro del sistema de evaluación, y de ahí el concepto de evaluación del desempeño *stricto sensu*. La conducta constituye, efectivamente, la verdadera aportación del EBEP en la actuación de aquel, no sólo por establecer un código ético y de conducta que haga ganar dignidad a la profesión pública, sino sobre todo porque con los postulados del EBEP y la buena Administración se da respuesta de manera más decidida a la eficiencia y la mencionada satisfacción del ciudadano, satisfacción que pasa por recibir un trato exquisito y controlable mediante la evaluación. Además, dentro de la valoración de la conducta profesional tienen cabida las competencias profesionales, que están jugando un papel muy destacado en los sistemas de evaluación al permitir valorar las habilidades, conocimientos y aptitudes necesarias para el perfil del puesto de trabajo, lo que aporta valor añadido a la actuación del empleado público.

Las dificultades propias de definir correctamente el objeto de la evaluación en el ámbito público, tan complejo y donde se encuentran representadas, quizás, todas las ramas profesionales, llevan a que nuestro estudio no pretenda abordar todas estas peculiaridades sino centrarse en las ideas y problemas generales dicho objeto.

En relación a los efectos de la evaluación, nos centraremos principalmente en el denominado complemento de desempeño y en la carrera horizontal, verdaderos baluartes de los efectos de la evaluación por tratarse de los elementos más denostados a la vez que más importantes en el logro de un empleo público motivado y que retenga talento, pero siempre limitado a su relación con la evaluación del desempeño.

No obstante, en cuanto a la carrera horizontal planteamos varias cuestiones. En primer lugar nos referimos a dos vertientes del nuevo modelo, la subjetiva como nuevo derecho del empleado, y la objetiva como derecho de la Administración, que deberán conjugarse pero donde impera el interés general y por tanto el de ésta. Y frente a las reticencias por la inexistencia de una verdadera movilidad o progresión física consideramos que realmente ha cambiado el paradigma de carrera y que no puede hablarse sólo de una progresión de tal carácter sino también de una progresión que denominamos inmaterial, sin cambiar de puesto.

La formación también es tratada por jugar ahora un papel destacado en su relación con la evaluación del desempeño, pero no sólo como efecto de la misma frente a las carencias detectadas en la actuación del empleado público, que es el principal objetivo del EBEP respecto a este elemento, sino también como un presupuesto para el éxito del empleado en su puesto de trabajo, y que condiciona unos buenos resultados de la evaluación. La importancia de la formación queda patente si tenemos en cuenta que conforma por sí misma un área de la gestión de recursos humanos. Sin embargo, creemos que ha sido presentada de manera excesivamente tímida y limitada a los efectos de la evaluación, no dedicándosele ningún artículo en particular, por mucho que el EBEP insista en la necesidad de disponer de empleados públicos bien formados, aunque afortunadamente la considera ya como un derecho individual.

En este ámbito planteamos la existencia de lo que denominamos “doble dualidad” de la formación: la primera como condicionante-resultado. Condicionante porque desde incluso antes de que el empleado forme parte de la Administración se le exige una determinada formación, que deberá diseñarse en los procesos selectivos con más cuidado que actualmente por su repercusión en la posterior evaluación, al insistir el EBEP en captar a los mejores. La formación conforma pues, y desde nuestro punto de vista, la primera e imprescindible toma de contacto de quienes vayan a formar parte de la Administración con conceptos tales como la evaluación y sobre todo con el nuevo modelo de cultura administrativa. Y resultado de la evaluación tanto en su faceta de detector de necesidades formativas cuanto por servir de instrumento de medición del éxito de la formación ya recibida.

La otra dualidad se refiere a la formación como derecho-deber del empleado público, que viene recogida en el propio EBEP, y que permite no sólo que el empleado pueda exigir formación cuando detecte sus propias carencias, pues un empleado implicado será capaz de encontrarlas y solventarlas voluntariamente, a la vez que se entiende como parte del derecho más general a su desarrollo profesional; sino también al suponer el derecho de la Administración para exigir la asistencia a actividades formativas como resultado de las necesidades detectadas por la evaluación.

Puesto que el EBEP obliga a aplicar la evaluación del desempeño en todas las Administraciones Públicas y a pesar de tratarse de una norma básica que no entra a regular con detalle el sistema, consideramos esencial que exista una actitud positiva hacia ella y sobre todo que se considere como una inversión de futuro más que como un gasto, pues si bien su planificación e implementación resultará costosa, los resultados y beneficios que aportará serán

muy superiores y redundarán en una Administración mejor, en la Administración que el ciudadano espera: eficaz, eficiente y que satisfaga sus necesidades de manera óptima.

Sin embargo, la aprobación del EBEP ha coincidido con una importante crisis como condicionante externo, a la que se suman unas prácticas en nuestra tradición administrativa que han demostrado el reiterado fracaso de los intentos por introducir mejoras en la Administración, debidas en parte, y como indicamos, a la falta de compromiso desde la cúspide, lo que hace preguntarnos si realmente el EBEP -y sobre todo la evaluación del desempeño- se aplicará totalmente y tendrán éxito sus propuestas o por el contrario, a pesar de algunos intentos más o menos exitosos, todo quedará en otro vano intento modernizador, lo que unido a su coste inicial nos lleva nuevamente a la conclusión de la falta de visión de los políticos de turno y que la consideren un gasto más que una inversión.

En fin, ante todas las incertidumbres apuntadas el objeto de esta investigación será tratar de dar respuesta a cuestiones como las siguientes: ¿Puede mejorar la evaluación del desempeño la gestión del personal y los resultados de la Administración? ¿Podrá implantarse la evaluación del desempeño en las Administraciones españolas? ¿Serán capaces nuestras Administraciones de adaptarse a los profundos cambios que el EBEP ha traído y mejorar definitivamente su tradicional falta de eficacia y eficiencia? ¿Se generalizará la evaluación del desempeño en el conjunto del sector público español y logrará mejorar realmente la productividad del empleado público, u ocurrirá como con el complemento de productividad y otras reformas legales, que no terminará de implantarse o se aplicará de manera sesgada?

Nuestra hipótesis de partida considera posible implantar la evaluación del desempeño y los conceptos que giran alrededor de ella, como elemento imprescindible para lograr un empleo público moderno y que dé respuestas eficientes y eficaces al ciudadano, pero al mismo tiempo, por su complejidad y la experiencia de nuestras Administraciones y anteriores intentos, adelantamos ya que somos bastante escépticos hacia la posibilidad de extender la misma a todas ellas. Además, el principal factor de impulso de todas las reformas que propone el EBEP y sobre todo de la evaluación del desempeño, que no es otro que el nivel político, parece estar desde hace tiempo muy alejado de los problemas de la Administración y de aportar ese impulso e iniciativa innovadora, con lo que se hace muy complicado pensar en un cambio de mentalidad a medio plazo que permita poner en marcha la evaluación del desempeño de manera generalizada.

Para la realización de esta investigación se han empleado, desde el punto de vista metodológico, los materiales propios del campo jurídico, esto es, la doctrina, la jurisprudencia y el Derecho positivo, tanto nacional como comparado, deteniéndonos en las prácticas que algunas de nuestras Administraciones están llevando a cabo en materia de mejora de la calidad pública y de gestión de sus recursos humanos, centrándonos en el diseño y puesta en práctica de los sistemas de evaluación del desempeño, que por novedosa se encuentra en un proceso de adaptación constante y ajuste al ámbito administrativo.

Este trabajo se divide en once capítulos más uno final con las conclusiones generales que habremos extraído. El Capítulo I se dedica al estado de la cuestión de nuestro empleo público como introducción necesaria a la propia evaluación del desempeño, abordando seguidamente su concepción global y elementos esenciales desde el punto de vista del ámbito privado para estudiar seguidamente su traslación al público, tratando el concepto legal en el EBEP y los problemas que plantea.

Seguidamente (Capítulo II) tratamos el contexto general en que se inserta el EBEP dentro de un proceso de transformación del empleo público y de la Administración hacia la calidad y la buena Administración, continuando con los retos a los que se enfrentan nuestras Administraciones, y finalizando con un breve apunte sobre los principios de eficacia y eficiencia como objetivos esenciales del EBEP y que por tanto condicionan la evaluación del desempeño.

En el Capítulo III nos centramos en el contexto de crisis e incertidumbre en que se deben aplicar el EBEP y la evaluación del desempeño, tratando los principales problemas, amenazas y reticencias doctrinales a la implantación de la misma, para finalizar con las virtudes y esperanzas que presenta y que justifican su implantación.

En el Capítulo IV se repasan las prácticas evaluadoras en el Derecho comparado, donde estudiaremos las desarrolladas en algunos países de nuestro continente, así como la que se lleva a cabo en Chile, que nos ha parecido interesante por su cercanía cultural con nosotros, por tratarse de un modelo que cuenta con experiencia y por los problemas también comunes a los que se ha enfrentado. También incluimos los estudios que sobre la transformación administrativa, del empleo público y la mejora de su rendimiento se han realizado por la OCDE, para continuar con el estudio de dos casos en España, la AGE y el Principado de Asturias. Concluimos ese Capítulo con una breve referencia general a otros modelos de evaluación que se han regulado en nuestro ordenamiento, tanto en materia de empleo público como en el ámbito sectorial, finalizando con algunos apuntes sobre las peculiaridades de la experiencia evaluadora en la Universidad española.

El Capítulo V aborda los condicionantes que creemos necesarios para una exitosa aplicación de la evaluación del desempeño, como son las relaciones o las monografías de puestos de trabajo, el personal directivo y su evaluación, la necesidad de una adecuada planificación estratégica de recursos humanos y el talento.

Por su parte, el Capítulo VI tratará los principios y criterios del sistema de evaluación, centrándonos en la traslación de éstos a verdaderos principios jurídicos que permitan el desarrollo de dicha herramienta con las oportunas garantías en la Administración Pública.

Los Capítulos VII y VIII estudian los elementos objetivos de la evaluación, así como la figura del evaluador y los problemas que orbitan a su alrededor. Concluiremos este último Capítulos con una propuesta metodológica para la implantación y objetivación de un modelo general de evaluación.

Finalmente, los Capítulos IX, X y XI se dedican a estudiar los efectos de la evaluación del desempeño en la nueva carrera horizontal, las retribuciones, con especial referencia al denominado complemento de desempeño, así como en la formación, para concluir con la propuesta de otros posibles usos de la evaluación, pues consideramos que el EBEP se ha quedado corto respecto de las posibilidades que realmente ofrece –como ya indicamos-.

Cada Capítulo termina con unas conclusiones o lecciones aprendidas, en que se resumen los puntos más destacados. El estudio culmina con un Capítulo final de conclusiones generales, donde tratamos de dar respuesta a las hipótesis planteadas y apuntamos algunas posibles líneas de investigación para el futuro.



## **CAPÍTULO I.- LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: UNA INSTITUCIÓN PRIVADA QUE SE TRASLADA AL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO**

El EBEP ha supuesto un cambio de paradigma en el modo de entender la Administración desde el punto de vista de su personal, como ha recordado GORRITI BONTIGUI, entre otros<sup>1</sup>. Esto es así porque, al margen de un cambio conceptual importante al hablarse ahora de empleado público, el Estatuto trae consigo profundas reformas en el modo de entender el conjunto del empleo público para adaptarlo a la lógica evolución que están sufriendo nuestras Administraciones en el servicio al ciudadano.

La evaluación del desempeño, por su parte, ha venido a suplir desde el punto de vista de la gestión de ese mismo empleo público una carencia primordial en el funcionamiento de la Administración: el elemento control. Esa falta de medición de su actividad la ha llevado a convertirse en una organización que actuaba casi de manera automática en el sentido de no tener una idea clara ni exacta de lo que hacía; le ha faltado algo esencial en el mundo de las organizaciones (públicas y privadas): la información acerca de lo que realmente tiene que hacer, de lo que efectivamente hace y de sus resultados en el ciudadano.

En este punto, la evaluación del desempeño promete convertirse en el factor de cambio del empleo público y de la Administración que el ciudadano demanda, donde ese necesario control facilitará una gestión del personal más óptima, eficaz y eficiente, pero que ha de beber de la experiencia del sector privado, verdadero innovador en materia de recursos humanos, lo que

---

<sup>1</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño en la ley del empleo público de Castilla la Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 343-369. El autor destaca el cambio de concepción producido al pasar de una legislación de la función pública a otra del empleo público, que no sólo amplía su ámbito de acción al personal laboral sino que además, y por lo que se refiere a la Ley 4/2011, del empleo público de Castilla la Mancha, no se centra en el empleado sino en el empleo como algo más objetivo. Encontramos una referencia casi idéntica a estas consideraciones y al cambio de paradigma que también supone la Ley del empleo público de Euskadi en RAMOS RODRÍGUEZ, J.C., “La Administración vasca ante la nueva ley de empleo público para Euskadi”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 2, 2013, pp. 72-77. Empero, creemos que este planteamiento no es del todo exacto, pues quizás se centra en el título de la norma más que en su contenido, que por otra parte ha de seguir los pasos marcados por el EBEP, ya que al margen de referirse con más acierto al empleado público, su verdadera faceta paradigmática es centrarse en las personas que trabajan en la Administración en vez de en el concepto más aséptico de empleo público (como antes ocurría con el de función pública).

obligará a la Administración a adaptar esta institución a las limitaciones legales y peculiaridades del ámbito público.

## **1.- EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA NECESIDAD DE AVANZAR HACIA UN NUEVO MODELO DE EMPLEO PÚBLICO CENTRADO EN LAS PERSONAS.**

La tan esperada aprobación del EBEP, después de tres décadas de retraso<sup>2</sup> desde que se previera su creación en el artículo 103.3 CE<sup>3</sup> y tras algún que otro intento fallido<sup>4</sup>, ha traído grandes esperanzas y no pocas dudas, tanto entre los administrativistas y otros profesionales dedicados al estudio del empleo público (o función pública<sup>5</sup>, en su denominación tradicional

---

<sup>2</sup> Una de las razones apuntadas por PALOMAR OLMEDA para no aprobar antes y con mayor diligencia un Estatuto fue la consideración por parte de la Jurisprudencia de que la normativa preconstitucional tenía carácter básico, cubriendo por tanto (por “inferencia natural”), las necesidades de un marco jurídico de la función pública para todo el territorio nacional. Sin embargo, con la nueva visión jurisprudencial sobre lo que debía ser normativa básica a partir de la STC 37/2002, de 14 de febrero, y sobre todo por la STC 1/2003 de 16 enero, el legislador reinició el proceso de creación de un Estatuto. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. pp. 104 y 105.

<sup>3</sup> Hemos de indicar que el citado artículo no prevé realmente la creación de un EBEP como tal sino de un Estatuto funcionarial, si bien hay que considerar ciertamente, y sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, que el EBEP incluye parte de esa previsión constitucional. En tal sentido, téngase en cuenta lo indicado por la STC 37/2002 al respecto. La relación entre el empleo público y la Constitución ha sido estudiada, entre otros, por FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Constitución y empleo público*, Granada, Editorial Comares, 2000. ESCRIBANO TESTAUT, P., *Fundamentos del sistema constitucional de empleo público (un estudio de los artículos 103.3 y 23.2 de la Constitución)*, Universidad Autónoma de Madrid, Tesis Doctoral, 1998.

<sup>4</sup> Nos referimos al proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública, de 1999 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, proyectos de Ley, de 5 de julio de 1999). En este sentido resulta interesante la lectura de VV.AA, “El anteproyecto de ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública. Algunas consideraciones sobre sus perfiles constitucionales en el Dictamen n. 1489/98, de 4 de junio de 1998, del Consejo de Estado”, UNED. *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, Consejo de Estado, 1er. semestre 1998, vol. 1, pp. 275-288. ARROYO YANES, L.M., *El estatuto básico de la función pública y la superación de los problemas pendientes de la función pública española*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1998.

<sup>5</sup> Respecto de la función y el empleo público y su evolución existe abundante literatura científica. Entre otros, y sin pretensión alguna de exhaustividad, PARADA VÁZQUEZ, J.R. y FUENTETAJA PASTOR, J.Á., *Derecho de la función pública*, Madrid, Open Ediciones Universitarias, 2013. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 8ª edic., Madrid, Tecnos, 2014. CANTERO MARTÍNEZ, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Régimen jurídico de la función pública*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2013. CASTILLO BLANCO, F.A., QUESADA LUMBRERAS, J.E., et al., *Manual de empleo público*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009. PARADA VÁZQUEZ, J.R.,



anterior al EBEP) como entre quienes trabajan habitualmente en la gestión de recursos humanos (o como también se prefiere denominar actualmente, gestión de personas<sup>6</sup>) en las Administraciones Públicas.

Su aprobación se hacía más necesaria si cabe por cuanto, como indicaba PRATS CATALÁ en 1995, desde la LFCE no ha habido realmente políticas de personal sino normas para adaptar la función pública a condicionantes externos, que además estaban supeditadas a los intereses políticos de cada momento, pues “la fragmentación y los vacíos legislativos actuales alimentan la manipulación discrecional interesada del sistema de la función pública por parte de todos los actores con poder para ello”<sup>7</sup>.

Después de un largo proceso no exento de dificultades y que se puede considerar iniciado oficialmente con la Orden APU/3018/2004, por la que se constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>8</sup>, veía la luz un texto que ha supuesto la

---

*Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2010. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2013. JIMÉNEZ ASENSIO, R., FÉREZ, M., et al., *Derecho de la función pública*, Barcelona, Planeta UOC, 2003. SÁNCHEZ MORÓN, M., “El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro”, *Revista aragonesa de administración pública*, vol. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografía, nº 13, 2011, pp. 19-27. FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*, 1ª edic., Madrid, Civitas, 2013. PALOMAR OLMEDA, A., SEMPERE NAVARRO, A.V., et al., *Comentarios a la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2 edic., Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 2009.

<sup>6</sup> Es esta una dicotomía, entre el concepto de gestión del personal o de personas, y el de recursos humanos, de la que se viene hablando con frecuencia entre los profesionales del sector. Recursos humanos es un término más genérico, antiguo e impersonal que da a entender, por sus orígenes, el factor humano con una concepción de mano de obra, de trabajo mecánico o manual. Afortunadamente ahora se está tendiendo a valorar el elemento personal o individual de ese potencial y por ello deberíamos hablar más propiamente de gestión de personas, pues éstas no sólo son un recurso, sino ante todo lo que da valor y enriquece a las organizaciones. Aunque preferimos este último concepto por ser más acorde con lo que pretende ser una verdadera gestión en este ámbito, utilizaremos ambos términos indistintamente.

<sup>7</sup> PRATS CÁTALA, J., “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, *Documentación Administrativa*, nº 241-242, 1995, pp. 11-59.

<sup>8</sup> Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, publicada en el BOE nº 228, del 21 de septiembre de 2004, p. 31.644. La Comisión, dirigida por el Profesor Sánchez Morón, se constituyó para el “estudio y el diagnóstico sobre la situación del empleado público, así como de las alternativas normativas idóneas para la elaboración de un borrador del futuro Estatuto Básico” (Disposición Segunda) y llevó a cabo un profundo estudio de la situación de partida de nuestro empleo público y la Administración, proponiendo las pautas para la reforma de aquel mediante lo que a la

creación de un nuevo marco jurídico general que pretende transformar el empleo público hacia modelos de calidad y de logro de una mayor eficacia y eficiencia en sus resultados y actuación profesional, y por ende en el cumplimiento de los fines de las Administraciones Públicas.

El legislador parece haberse dado cuenta, por fin, de la importancia del capital humano como factor esencial para el éxito de la Administración, pues no lo olvidemos, aquel constituye el principal motor que la impulsa, y de su formación, profesionalidad, talento, motivación<sup>9</sup>, liderazgo<sup>10</sup>, nivel moral etc., dependerá que aquella consiga sus fines de manera eficaz y eficiente<sup>11</sup>, pues su actuación se va a reflejar de manera directa en los resultados que la Administración va a ofrecer a los ciudadanos.

Esto ya justifica por sí la necesidad de introducir y estudiar la evaluación del desempeño como herramienta que va a permitir medir y valorar el trabajo de los empleados públicos, saber lo que hacen y cómo lo hacen, que son los elementos en que se basa, en definitiva, la institución regulada en el artículo 20 EBEP, para mantener ese empleo público en unos niveles óptimos de calidad a la vez que poder mejorarlo, lo que conecta con unos innegables efectos positivos en la gestión del personal. Por el contrario, como indica PÉREZ ROYO, un personal poco cualificado, ineficaz o inepto supone una pesada carga para la Administración y para el logro de sus fines<sup>12</sup>.

---

postre sería el EBEP, que no obstante no siguió todas las recomendaciones en su texto final. En adelante lo llamaremos, a los efectos de este estudio, el Informe de la Comisión.

<sup>9</sup> En cuanto a la motivación y satisfacción de los empleados públicos como elementos esenciales para la mejora de la calidad de la Administración puede resultar de interés MARTÍNEZ LOIRA, M.B. y DE SINDE PENAS, R., *Factores de motivación en la Administración Local*, Granada, CEMCI, 2015. ROBINA RAMÍREZ, R. y PÉREZ RUBIO, J.A., *Motivación y satisfacción de los empleados públicos como factores estratégicos de la modernización administrativa en Extremadura*, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2004.

<sup>10</sup> Sobre el concepto liderazgo se han desarrollado diversas teorías al tratarse de un término confuso. Últimamente se está hablando incluso del “Nuevo liderazgo” para tratar de dar respuesta a las necesidades de nuestro tiempo. Se puede realizar un repaso al concepto y teorías acerca del liderazgo en PALOMO VADILLO, M.T., *Liderazgo y motivación de equipos de trabajo*, 8 edic., Madrid, ESIC, 2013. pp. 41 y ss.

<sup>11</sup> Eficacia y eficiencia son dos principios que actualmente toman especial fuerza en el ordenamiento administrativo debido no sólo a la crisis iniciada en 2008 sino por la necesidad de reducir el cada vez mayor coste de los servicios públicos. El EBEP no es ajeno a su aplicación pues, en definitiva, todo él gira en torno al logro de una eficaz planificación y gestión de los recursos humanos (art. 1.1.f), así como a la aplicación diaria de la eficacia y eficiencia como principios éticos de actuación de los empleados públicos (art. 53.8). Pero además, el propio EBEP recalca su trascendencia en cuanto al personal directivo, que también tendremos tiempo de estudiar en este trabajo, imponiendo estos principios como criterios de evaluación de su desempeño (art. 13.3).

<sup>12</sup> Cfr. PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª edic., Madrid, Marcial Pons, 1995.

Como recuerda el Informe de la Comisión, el EBEP no está llamado a ser un texto aséptico o “sin alma” en el sentido de falta de una intención impulsora de importantes reformas que sólo afecten al empleo público, sino que se dirige también al conjunto de las Administraciones Públicas. El EBEP plasma, por fin y de forma unificada, los principios que van a regir el empleo público: “servicio al ciudadano, mérito y capacidad, igualdad, imparcialidad, eficacia y calidad en la prestación de los servicios, etc.”<sup>13</sup>.

Estos y otros desafíos ya se percibían en el legislador desde mucho antes de aprobarse el EBEP, a la vista de los infructuosos intentos que se han dado a lo largo de la historia de nuestras Administraciones con reformas parciales, inaplicadas o aplicadas a medias. Reflejo de estos problemas es el propio texto de la citada Orden y del Informe de la Comisión, que no sólo reconocen la necesidad de contar con un cuerpo legislativo único para el empleo público<sup>14</sup> sino que también perciben su papel en la configuración de una Administración adaptada a las mencionadas necesidades de la sociedad española mediante el impulso de unas estructuras organizativas eficaces y eficientes.

No en vano, el Informe de la Comisión destaca que “ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de los medios necesarios para ejecutarla”<sup>15</sup>, pues ciertamente hemos de reconocer que han sido muchos los errores y carencias de nuestro empleo público, comenzando porque no ha sabido adaptarse a los cambios que se han ido produciendo en las formas de gestionar sus recursos humanos. Entre dichos “problemas e ineficiencias” el Informe señala algunos de los que han producido un efecto mayor en la evolución de dicho empleo público, como ha sido la falta casi absoluta de planificación estratégica de recursos humanos y de una adecuada gestión de los mismos, el diferente trato dado a funcionarios y personal laboral, la alta temporalidad de éstos, la inexistencia

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 41, 46 y 47. Si bien existe la versión en papel del Informe de la Comisión editada por el INAP en gran formato y dentro de su serie “Goberna”, en este estudio hacemos referencia a la versión digital, pues la numeración de las páginas difiere.

<sup>14</sup> Op. Cit. p. 12. La necesidad de contar con un ordenamiento unificado se hace imprescindible para evitar la tremenda dispersión normativa existente y que, por otro lado, no se ha sabido atajar aprovechando la oportunidad de oro que ofrecía la aprobación del EBEP debido a la derogación parcial de la LFCE de 1964 o de la LMRFP de 1984, entre otras, que llevó a cabo aquel, y que sólo ha logrado añadir más legislación a la regulación del empleo público por el Estatuto, más la que resta por aprobar por el Estado y las CC.AA.

<sup>15</sup> Op. Cit. N° 26. p. 71.

de un régimen propio del personal directivo o la despreocupación por los resultados o el desempeño, entre otros factores<sup>16</sup>. En particular, LOSADA MARRODÁN destacaba ya en 1994 que la evaluación del desempeño “no ha sido considerada entre las administraciones públicas españolas como un instrumento significativo de la política de personal”<sup>17</sup>.

Al mismo tiempo, se han producido importantes transformaciones en las estructuras del Estado y en las consecuentes relaciones entre Administraciones, con un proceso de descentralización sin precedentes que corre parejo a los fenómenos de la internacionalización y más actualmente de globalización, como también recuerda el citado Informe.

El cambio de paradigma que se refleja en el EBEP obedece, en suma, a la creciente necesidad de cambiar la cultura de lo público, que como recuerda su Exposición de motivos supone crear un servicio público asentado en “un conjunto de valores propios”<sup>18</sup> de quienes han de aplicarlo y a quienes afecta, gestores y empleados públicos, como reconoce también el Informe de la Comisión, pues al ser muchas y profundas las novedades que introduce se hará necesario en primer lugar contar con ellos, así como equilibrar sus propios intereses con el derecho de los ciudadanos a una buena Administración<sup>19</sup>. Se deberá convivir, además, con la aplicación de conceptos en los que ahora se insiste mucho como la citada buena Administración, la Gobernanza, el Gobierno abierto y los principios de apertura, transparencia, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia<sup>20</sup>, pues no podemos negar, con URANGA COGOLLOS, que debía pasarse de una Administración que es “como una gran caja negra que recibe unas entradas y produce unas salidas”<sup>21</sup> a otra más conectada con la sociedad a la que ha de servir.

---

<sup>16</sup> Op. Cit. p. 13. El Informe señala, además, la excesiva rigidez de algunos procedimientos de acceso y promoción o la falta de garantías de otros, así como una excesiva movilidad voluntaria interna.

<sup>17</sup> LOSADA MARRODÁN, C., “Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 407-482. p. 472.

<sup>18</sup> Esa transformación de la cultura administrativa que estamos viviendo actualmente, y cuya necesidad ya se vislumbraba desde diversos ámbitos, la podemos ver reflejada en el adagio “hacer que el negocio del gobierno se parezca lo menos posible a un negocio”. WRIGHT, V., “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”, *Revista GAPP*, vol. 7-8, nº Sept. 1996-Abril 1997, pp. 27-44. p. 34.

<sup>19</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 16.

<sup>20</sup> El Informe de la Comisión conecta estos principios con la Gobernanza dentro de esa nueva cultura de gestión de los servicios públicos, recordando uno de los pilares que inspiran su constitución (p. 9).

<sup>21</sup> URANGA COGOLLOS, C., “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 97-110.

En este punto no está de más recordar que el primer fundamento de actuación del EBEP, establecido en su artículo 1.3.a, es precisamente el “servicio a los ciudadanos y a los intereses generales”, y que servir no es ya vía de un carril sino autopista de dos sentidos, donde la Administración ofrece servicios pero al mismo tiempo ha de contar con los ciudadanos, que son a la vez destinatarios y verdaderos dueños de lo público, entrando en juego la llamada participación ciudadana<sup>22</sup>. Para ello se hacen necesarios sistemas de obtención de información y retroalimentación como la evaluación del desempeño (como también encuestas de satisfacción, buzones de sugerencias, etc.) que permitan a la Administración y al empleado público saber cómo hacer su trabajo en relación a lo que el ciudadano demanda.

Además de los cambios en las estructuras del Estado y de las Administraciones el EBEP también justifica su razón de ser en las profundas modificaciones producidas en la organización del trabajo, desde la evolución del sistema educativo, que se refleja en los nuevos grupos profesionales (art. 76) o en la reducción de la edad mínima para entrar a formar parte de la Administración (16 años. Art. 56.1.c), hasta la irrupción de las TIC<sup>23</sup>. Todo ello ha supuesto un

---

<sup>22</sup> Este concepto ha sido estudiado por autores como ARNÁEZ ARCE, V.M., “Planificación participativa y actuación de las Administraciones públicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 369-386, CASTEL GAYÁN, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”, *Revista catalana de dret públic*, nº 43, 2011, pp. 279-316, CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: un repaso a la reciente oleada legislativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 847-876, CASTEL GAYÁN, S., “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009, pp. 399-448, CASTELLÀ I ANDREU, J.M., “La participación ciudadana en la Administración Pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992, pp. 39-84, DÍEZ JALÓN, M.B., “La gobernanza local: hacia la transparencia y participación ciudadana en el funcionamiento de las Administraciones locales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 21, 2009, HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V.R., “La participación ciudadana en la Administración local”, *Anuario de Derecho Administrativo*, nº 13, 2006, pp. 107-121, SÁNCHEZ MORÓN, M., “Elementos de la participación ciudadana”, *Revista de estudios de la vida local*, nº 221, 1984, pp. 37-46, SÁNCHEZ MORÓN, M., “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista catalana de dret públic*, nº 37, 2008, pp. 223-245, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J.I., “Formas de participación ciudadana”, *Análisis local*, nº 44, 2002, pp. 15-24, SENDÍN GARCÍA, M.A., “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local”, *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, nº 294, 2004, pp. 385-438, YERGA COBOS, A., “Participación ciudadana y gobernanza local”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 87, 2005, pp. 104-109.

<sup>23</sup> BERNADÍ GIL, X., “Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 1, 2005, pp. 211-241, CRIADO GRANDE, J.I. y NAVARRO GÓMEZ, C., “Treinta años de políticas de modernización

revulsivo en la forma de entender los procesos productivos y los modos de gestionar el empleo público<sup>24</sup> que las Administraciones Públicas no pueden ya ignorar.

*1.1.- El éxito del EBEP exige vencer las reticencias hacia los nuevos conceptos que incorpora.-*

El EBEP ha coincidido con un período realmente complejo de incertidumbre, aunque justamente por eso creemos que supone una oportunidad para llevar a cabo las reformas que se propone, aprovechando el marco jurídico que crea, lo cual debería dar pie a implantar las medidas, novedades y herramientas que nuestro empleo público necesita y poder hablar de conceptos como la evaluación del desempeño, los directivos públicos, la gestión del talento, el liderazgo, la motivación del personal o la planificación de recursos humanos, con la tranquilidad con que se hace en el entorno empresarial.

Algunos de esos conceptos, como la propia evaluación del desempeño, vienen importados del sector privado<sup>25</sup> (y ni siquiera son una novedad del EBEP), y aquí es donde se plantean varias cuestiones a tener en cuenta: ¿están preparadas nuestras Administraciones para asumir esos sistemas propios de un entorno ajeno al suyo? ¿Están dispuestos y sabrán enfrentarse los gestores públicos a los retos de adaptación que supondrá la implantación de tales métodos? ¿Aceptarán quienes se dedican al estudio y práctica del Derecho Administrativo el uso de conceptos tan novedosos como la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas? En este sentido,

---

administrativa en España: entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 86, 2010, pp. 61-99, DEL CASTILLO, A., “La inversión en TIC para el desarrollo local. Una mirada compuesta en torno a las Ciudades Digitales”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 12, 2014, pp. 105-140, LABORDA CARRIÓN, D., MARQUETA, J., *et al.*, “Los modelos de recursos humanos y las TIC como herramientas de apoyo: intercambio de experiencias”, *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local*, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 237-311, RAMILO ARAUJO, M.D.C. y CRIADO GRANDE, J.I., “Gobierno y Administración pública en la sociedad de la información”, *Análisis local*, nº 51, 2003, pp. 59-74, VALERO TORRIJOS, J., “La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?”, *Revista catalana de dret públic*, nº 35, 2007, pp. 207-246.

<sup>24</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 12.

<sup>25</sup> Lo cual tampoco debería extrañarnos si tenemos en cuenta que la Nueva Gestión Pública ya conectó la Administración con técnicas propias del ámbito privado para gestionar sus asuntos.

HAVARD se hace una serie de preguntas clave que giran en torno al propósito de la evaluación, entre las que podemos destacar si los gestores públicos sabrán aprovechar todo el potencial del sistema teniendo en cuenta el propósito para el que se haya creado<sup>26</sup>.

Las dificultades para la aplicación de esos elementos ciertamente modernizadores vendrán dadas, como decimos, por las propias peculiaridades de las organizaciones públicas, la estricta defensa de la seguridad jurídica y la legalidad, y por los fines superiores de garantía de los intereses generales y prestación de bienes y servicios a los ciudadanos, como ha recordado ARENILLA SÁEZ<sup>27</sup>. En este sentido existen grandes reticencias dentro de la doctrina administrativista hacia esas técnicas exógenas; incluso para autores como FUENTETAJA PASTOR “asistimos a la imparable irrupción de novedosas técnicas de gestión que pretenden erigirse en panacea de todos los males de la función pública tradicional”<sup>28</sup>.

Si bien es cierto que no todo puede importarse tal cual a la Administración, ni mucho menos considerarse como la solución definitiva, también es verdad que la Administración tradicional como hoy la conocemos ha dejado de existir. Resultaría incluso contraproducente hablar de una Administración tradicional cuando ya estamos inmersos en ámbitos ya citados como como la sociedad de la información, las TIC, transparencia, etc. y se están haciendo verdaderos esfuerzos –y el EBEP es uno de ellos- para adaptarla a estos cambios. Sin perder de vista sus fines últimos y su razón de ser es cierto que de tradicional, al menos en cuanto a sus formas de actuar, debería quedarle poco y a ello deberemos acostumbrarnos.

Pero no podemos negar, con FUENTETAJA PASTOR, que el paso dado por el EBEP en la incorporación o consolidación de aquellos conceptos vale el esfuerzo, pues la actual situación del empleo público así lo aconseja por el tradicional problema de falta de gestión que ha venido padeciendo<sup>29</sup>. Lo importante, como también indica el citado autor, es convertir esos nuevos

---

<sup>26</sup> HAVARD, B., *Métodos de evaluación del rendimiento*, 1ª edic., Barcelona, Gedisa, 2001. pp.115 y ss.

<sup>27</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Oleiros (Coruña), Netbiblo, 2011. p. 42.

<sup>28</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 176.

<sup>29</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 73-107.

conceptos de gestión en otros de carácter jurídico, realizando una necesaria labor de adaptación o traducción para asegurar los derechos del empleado público<sup>30</sup>.

En fin, el EBEP trata de solventar estas cuestiones ofreciendo racionalidad al sistema del empleo público y tratando de unificar su dispersión normativa, aunque no son pocas las suspicacias que han surgido con su aprobación como en general sobre cualquier proceso reformador (o simplemente modernizador), sobre todo si se trata de aquellos con una magnitud comparable a la del propio EBEP, pues han sido ya innumerables los intentos anteriores, con mayor o menor éxito, pero que no han dado en el punto exacto de poner al empleo público a la altura de las necesidades de la sociedad ni de lo que se pretendía en cada momento. No pocas veces las reformas pretendidas sólo han supuesto un pequeño cambio y una mínima revolución para dejar las cosas como estaban pues, como resalta ORTEGA ÁLVAREZ, todo el mundo se había habituado a la quietud de la costumbre, quedando finalmente meros estratos de esos intentos reformadores pero sobre una base común y conviviendo con la esencia de lo que ya venía siendo la Administración<sup>31</sup>.

Yendo un poco más allá, ni siquiera los sucesivos gobiernos han querido romper esa situación de manera decidida por miedo no sólo a abrir tensos debates o a verse enfrentados a amplios y fuertes colectivos sino quizás también para mantener ese *statu quo*, que en algunos casos puede significar lo que ORTEGA ÁLVAREZ denomina la diferencia entre tener una “Administración obediente o una racional”<sup>32</sup>.

La cuestión que puede surgir con la aprobación del EBEP es si ocurrirá lo mismo o se trata de una verdadera y exitosa revolución. El tiempo lo dirá. Lo que no podemos olvidar, empero, son las palabras del Informe de la Comisión al indicar que el EBEP es sólo un primer paso hacia la Administración y el empleo público que queremos, aunque no es suficiente pues se requerirá su desarrollo, no sirviendo de nada disponer de un texto legal si no se ponen los medios,

---

<sup>30</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 177.

<sup>31</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., “¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 11-20. p.13. Entre tales intentos podemos recordar precisamente la LMRFP y su modelo de reforma de la gestión del personal a través de conceptos que no se han llegado a implantar total ni correctamente (planificación, RPT, complemento de productividad...).

<sup>32</sup> Op. Cit. p. 14.



recursos y personal necesarios para aplicarlo y mejorar la gestión de recursos humanos y las unidades administrativas<sup>33</sup>.

La gestión de personas en el ámbito público se logrará con innovación y constante transformación y para ello sólo existen dos posibilidades: o se aplican modelos bien conocidos de otros ámbitos, adecuadamente adaptados a las peculiaridades de la Administración Pública, o se crean *ex novo* las herramientas que ésta requiere para mejorar.

En nuestro ámbito vemos más plausible lo primero, pues cuenta con la ventaja de la experiencia y de la consolidación de los modelos, además de insistir con RODRÍGUEZ GURTUBAY<sup>34</sup> en que la gestión de personas es prácticamente la misma en todos los entornos organizacionales, guardando las oportunas distancias y asegurando las imprescindibles garantías que el Derecho Administrativo exige.

Como recuerda SÁNCHEZ MORÓN<sup>35</sup>, aunque la Administración no es una empresa privada, ello no significa que no se puedan importar algunas instituciones tal como, a nuestro juicio, sucedería con la evaluación del desempeño. Así, podemos decir que es más lo que une a las organizaciones públicas de las privadas que lo que las separa, al menos desde el punto de vista de la gestión de las personas, pues si bien aquellas se rigen por criterios y principios distintos y más rígidos que en el sector privado, en el fondo tanto en unas como en otras trabajan personas, con los mismos problemas y motivaciones, utilizando idénticos instrumentos y unas formas de actuar muy similares, con tareas muy parecidas, si no idénticas en muchos casos, por lo que en teoría el ámbito de las diferencias, que podría resumirse en el respeto al procedimiento y a los derechos y garantías de los ciudadanos (que no es poco) es más bien reducido, dicho sea – lógicamente- con las debidas cautelas y sin generalizar.

Las innovaciones ya están aquí; el reto será adaptarse y adaptarlas a los necesarios parámetros legales del entorno administrativo.

---

<sup>33</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. pp. 15 y 16.

<sup>34</sup> Cfr. RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013.

<sup>35</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 21.

1.2.- *El EBEP y la evaluación del desempeño como instrumentos generales de gestión para funcionarios y laborales.*

Uno de los principales objetivos del EBEP ha sido reducir la dispersión normativa existente en materia de empleo público, como indica BARBERO BAJO<sup>36</sup>, pero sobre todo unificar el régimen jurídico del personal funcionario y laboral, lo que se reflejará también en la evaluación del desempeño, cuyas reglas son comunes a ambos. Esa previsión unificadora se aprecia en particular en el artículo 1 EBEP al mostrarnos su doble objetivo de establecimiento de las bases jurídicas del régimen estatutario de los funcionarios públicos por una parte y de las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas por otra, lo cual se apoya en el régimen de competencias del artículo 149 CE que expresa la Disposición Final Primera EBEP<sup>37</sup>, y sin perder de vista el objetivo final del servicio al ciudadano que nos recuerda PALOMAR OLMEDA<sup>38</sup>.

Con ello el EBEP trata de incorporar un importante elemento de cohesión al personal al servicio de las Administraciones Públicas, introduciendo el término empleado público para referirse tanto al personal funcionario como al laboral<sup>39</sup>, así como al personal eventual. De este modo no sólo agrupa semánticamente esos dos grandes tipos de empleados (evitando así también la confusión y el uso genérico del término “funcionario” que solía darse fuera del ámbito de la Administración) sino que además está configurando el propio concepto de personal al servicio de aquellas a la hora de establecer ese pretendido régimen jurídico común a funcionarios y al

---

<sup>36</sup> BARBERO BAJO, J., “El Estatuto Básico del Empleado Público: La hoja de ruta de la actividad funcional”, *Lex nova: La revista*, nº 49, 2007, pp. 24-28.

<sup>37</sup> D.F. 1ª EBEP: “Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.7.ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, y al amparo del artículo 149.1.13.ª de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

<sup>38</sup> PALOMAR OLMEDA resume las características esenciales del EBEP en el establecimiento de los principios generales de las relaciones de empleo público, comenzando por el servicio al ciudadano; y el hecho de contener los elementos comunes a todos los funcionarios más las normas específicas del personal laboral. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 107.

<sup>39</sup> El artículo 7.1 de la ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 ya prevé la incorporación de personal laboral a las Administraciones Públicas con sometimiento pleno al derecho laboral: “Son trabajadores al servicio de la Administración civil los contratados por ésta con dicho carácter, de acuerdo con la legislación laboral, que les será plenamente aplicable”.

personal laboral<sup>40</sup>, lo cual, de acuerdo con DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, no deja de ayudar a la comprensión y mejor regulación del sistema establecido por el EBEP<sup>41</sup>.

Así, el artículo 8 EBEP define los empleados públicos como aquellos que “desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales” para seguidamente incluir en esta definición a los funcionarios de carrera e interinos, los laborales fijos e indefinidos<sup>42</sup> y al personal eventual<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Sobre los distintos aspectos del régimen jurídico del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas puede leerse el número monográfico en VV.AA. “Los trabajadores de las Administraciones Públicas”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho del Trabajo*, nº 93, 2011, pp. 359. Hemos de recordar que la propuesta de la Comisión de estudio del EBEP era aprobar un Estatuto con las reglas comunes a todos los empleados públicos sin perjuicio de las peculiaridades de cada tipo de personal. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 26.

<sup>41</sup> DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2006. p. 122. La autora considera importante el hecho de que se haya utilizado un concepto más amplio que el de funcionario para englobar ambos tipos de personal como medio para facilitar la coordinación dentro de la Administración Pública de ambos regímenes, si bien reconoce las dificultades de encajar totalmente “dos regímenes jurídicos incompatibles en la finalidad última perseguida por cada uno”, por una parte el Derecho Administrativo en su garantía de los intereses generales, y por otro lado el derecho laboral, creado para regular relaciones jurídico privadas. También tratan el ámbito subjetivo del EBEP autores como CANTERO MARTÍNEZ, J., PUERTA SEGUIDO, F., *et al.*, “Estructura de empleo público y clases de empleados públicos”, Castillo Blanco Federico (Dir.), *Manual de empleo público*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 89-195. GOÑI SEIN, J.L., “Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto: concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 1, pp. 299-385.

<sup>42</sup> Que históricamente se llegaron a llamar obreros de plantilla. Decreto 784/1961, de 8 de mayo, que regula la jubilación en la Administración local (BOE nº 126, de 27 de mayo, p. 8007).

<sup>43</sup> Artículo que por el contrario, y por decisión del legislador a pesar de la recomendación del Informe de la Comisión, no incluye al personal directivo, siendo que cumple los requisitos de la definición (salvo la de considerarse empleado público) pues trabaja en la Administración con un carácter retribuido y al servicio de los intereses generales. Sin embargo, este precepto podría dar lugar a confusión cuando se refiere a las funciones que tanto unos como otros desempeñan, como nota diferenciadora de su carácter de servidores públicos, pues las funciones públicas que menciona el artículo 23.2 CE al amparar como derecho fundamental el acceso de los ciudadanos a un trabajo en la Administración, sólo se predicen de los funcionarios públicos *stricto sensu*. Así lo recoge la Jurisprudencia del TC, que por todas, ha indicado en su STC 192/2012 de 29 octubre, que por “funciones públicas” han de entenderse las “desempeñadas por funcionarios públicos en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración mediante una relación de servicios de carácter estatutario, es decir, preordenada legal y

Sin embargo, desde nuestro punto de vista la definición de empleado público que nos ofrece el Estatuto, si bien oportuna para dar sustantividad al concepto unificador, se queda un poco corta si se pretende poner en conexión con la gestión de recursos humanos y sobre todo con la evaluación del desempeño, al referirse erróneamente al desempeño de funciones. Esta definición podría resultar discutible por llevar a confusión en cuanto al desempeño que posteriormente se evaluará, pues lo que en efecto mide la evaluación es el desempeño de tareas y no el de funciones, a las que pertenecen aquellas, como veremos más adelante. Quizás la definición ha querido ser muy generalista, atendiendo el consejo del Informe de la Comisión<sup>44</sup>, que se refiere a las funciones que realizan las Administraciones (que más bien serían sus competencias) para no confundirlas con el concepto real de función como responsabilidad del empleado público, que se ejerce a través de tareas. Aunque la diferencia puede parecer muy sutil podríamos considerar que las funciones (responsabilidades) realmente no se desempeñan en un sentido material sino que se asumen o incluso se despliegan, y lo que se desempeña o ejerce como proceso o actividad física o mental del día a día, si se quiere, que sería lo evaluable, serían las tareas que forman parte de aquellas funciones<sup>45</sup>. Sobre esta distinción volveremos al hablar de las RPT.

---

reglamentariamente, y no integrada contractualmente” y por tanto, quedando fuera las que puedan desempeñar los contratados mediante la legislación laboral (FJ 4º).

<sup>44</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 26.

<sup>45</sup> Por este motivo, la enmienda número 70 del Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados propuso cambiar el apartado 1 del artículo 8 al siguiente tenor: “Son empleados públicos las personas que en las Administraciones públicas, a cambio de una retribución, desarrollan las funciones atribuidas a un puesto de trabajo”. Su justificación era que las “funciones son responsabilidades que se asumen desde el puesto de trabajo, pero lo que se desempeña (bien o mal) son los distintos procesos que las desarrollan. Técnicamente, las funciones no se desempeñan, se asumen. Esta asunción se materializa mediante el desempeño de los procedimientos (tareas) que las desarrollan”. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de Ley. 24 de noviembre de 2006. p. 70.

Empero, hemos de considerar asumible la definición a efectos prácticos, pues el DRAE define la función como el ejercicio propio del cargo e incluso asimilándola a tarea a realizar por personas o instituciones, encontrando asimismo en nuestro ordenamiento referencias muy similares a las del EBEP. Así, los artículos 169 y 170 del Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, al definir el contenido de las Escalas de Administración General y Especial, disponen que consisten en el “desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa” para después, de una manera un tanto confusa, concretar las tareas de los funcionarios de cada subescala.

Pese a los intentos del EBEP, como decimos, por unificar el régimen jurídico del personal al servicio de las Administraciones Públicas en la medida de lo posible, establece un ámbito genérico de aplicación al núcleo de las Administraciones Públicas en su artículo 2.1 (AGE, Administración de las CC.AA, Entidades locales...) para crear seguidamente una serie de peculiaridades o exclusiones directas -con aplicación supletoria como cláusula de cierre- para otros tantos tipos de personal al servicio de Administraciones u Órganos diversos que por diferentes motivos más o menos justificados consideró que debían quedar fuera de dicho ámbito de aplicación.

No obstante, se podría considerar, con SALA FRANCO, que a pesar de esta *diversidad aplicativa* el EBEP realmente alcanzaría a todo el personal laboral de las Administraciones Públicas, incluso al no incluido en el artículo 2.1, pues el artículo 4, al excluir su aplicación directa al personal con legislación específica propia se refiere al personal funcionario y no al laboral<sup>46</sup>. No obstante, hemos de matizar que el artículo 4 también excluye al personal del CNI y del Banco de España, que pueden ser laborales.

En este mismo sentido y por lo que respecta a la evaluación del desempeño, dentro de ese carácter unificador hay que tener presente que allá donde se aplique el EBEP éste ha querido establecer en su artículo 20 unas reglas generales únicas y comunes, dirigidas a todos los empleados públicos (y como veremos, desde nuestro punto de vista también aplicables en parte a los directivos públicos).

No obstante, hemos de indicar que a pesar de su carácter de herramienta global también se ve limitada tanto por las peculiaridades del régimen jurídico del personal laboral como por las exclusiones que hace el propio EBEP en su ámbito subjetivo de aplicación.

El hecho de que no obstante las peculiaridades planteadas, la evaluación del desempeño se haya configurado en el EBEP como un sistema de aplicación general, con unas características comunes para funcionarios y laborales, nos lleva a centrar nuestro estudio en la misma como sistema global para todo el empleo público y que hayamos preferido centrarnos en los funcionarios, en su caso, pues las citadas especialidades en el régimen jurídico del personal laboral, unidas a la especificidad de algunas de sus funciones y tareas (sin perder de vista que en términos generales un contratado laboral puede desempeñar las mismas tareas que un funcionario)

---

<sup>46</sup> SALA FRANCO, T., “El personal laboral. La relación laboral especial de empleo público”, Sánchez Morón Miguel (edit.), *Comentarios a la Ley del estatuto básico del empleado público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 115-132. p. 117.

o en materia de negociación colectiva resultan imposibles de abordar aquí, no son del todo pacíficas en la doctrina, pudiendo ser objeto de un estudio más pormenorizado, sin olvidar que dicho personal se encuentra regido aún en buena parte por el Derecho laboral.

## **2.- CONCEPTO GLOBAL Y REQUISITOS ESENCIALES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. UNA MIRADA GENERAL DESDE EL ÁMBITO PRIVADO.**

La evaluación del desempeño ha sido tradicionalmente un concepto ajeno al mundo de la Administración Pública, de los estudiosos del Derecho y más concretamente de los administrativistas. A pesar de los intentos por introducir sistemas de control del desempeño profesional de los empleados públicos para justificar la toma de decisiones casi se puede decir que no hubo en el conjunto de nuestras Administraciones prácticas relativas a la aplicación de un modelo de evaluación del desempeño, todo ello derivado de la falta de una verdadera gestión eficaz del personal que ahora se trata de resolver con el EBEP. Porque como indica QUIJANO DE ARANA, los sistemas de evaluación del desempeño deben “buena parte de su potencia al hecho de que estén o no integrados con los demás sistemas de gestión y con la cultura de la empresa”<sup>47</sup>.

El concepto, requisitos, características, peculiaridades y aplicación de la evaluación se han dado en mayor medida en el mundo de la empresa, quizás por una mera cuestión de supervivencia (optimizar beneficios y ser mejores que la competencia para mantenerse en el mercado) y ha sido el ámbito profesional casi exclusivo de los expertos en la psicología industrial, del trabajo y de las organizaciones, gerentes y otros expertos en materia de personal. Fuera de la AGE y de algunas Comunidades Autónomas, nuestras Administraciones no han contado en general con ese tipo de profesionales en sus departamentos de personal o recursos humanos, y ha sido algo casi inexistente en la inmensa mayoría de entidades locales, sobre todo en las de menor tamaño.

Y por supuesto, la mayoría de los juristas dedicados al Derecho Administrativo y los especializados en función pública (ahora empleo público) no se han preocupado especialmente por profundizar en las peculiaridades de la evaluación del desempeño, un concepto complejo en sí mismo, precisamente por estar destinado a la comprobación del comportamiento y el

---

<sup>47</sup> QUIJANO DE ARANA, S., GORRITI BONTIGUI, M., et al., “La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública”, El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 172-236. p. 175.

rendimiento humano en el trabajo, materia que de por sí ya justifica una rama del conocimiento como la antes mencionada, amén de otras relacionadas precisamente con la gestión de personas.

Sin embargo, hemos de considerar, con GORRITI BONTIGUI, que todos hacemos evaluación del desempeño, aunque de una manera informal y no sistematizada, cuando por ejemplo nos preguntan si conocemos a alguien adecuado para formar parte de un proyecto o para llevar a cabo tal o cual actividad; o también cuando pensamos en cómo trabaja un compañero<sup>48</sup>.

El EBEP la ha introducido ahora con un carácter formal en el ámbito del Derecho Administrativo, vinculándola íntimamente con la gestión de recursos humanos, y obviamente hemos de reconocer que en este punto debe dejarse la última palabra a los expertos en la materia. No en vano, y como veremos, el concepto que introduce el artículo 20 EBEP como “procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados” bebe de las fuentes del concepto privado.

En tal sentido, en este apartado haremos una aproximación teórica al concepto general de la evaluación del desempeño con el fin de establecer siquiera un marco de conocimiento mínimo pero necesario (teniendo presente –como decimos- que la evaluación como sistema es ajena en sus fundamentos teórico-prácticos al mundo del Derecho y queda relegada más bien a la psicología industrial), para entender el alcance de esta herramienta.

### *2.1.- Breve referencia a los orígenes de la evaluación del desempeño.-*

La evaluación del comportamiento humano no es algo reciente, ni mucho menos, sino tan antiguo como la propia historia del hombre, con antecedentes que hunden sus raíces en la religión<sup>49</sup>. Desde un punto de vista más terrenal, CORTÉS CARRERES recuerda que la evaluación del desempeño surge inicialmente en China, cuando en 221-265 a. C. los emperadores de la Dinastía Wei tenían la figura del llamado “valorador imperial”, persona que debía evaluar

---

<sup>48</sup> Op. Cit. p. 221.

<sup>49</sup> Ya en el Antiguo Egipto el Libro de los Muertos establecía la evaluación personal de quien acababa de fallecer, de sus actos en vida, para saber si era digno de cruzar el Nilo y entrar en el otro mundo. A su vez, el judaísmo y el cristianismo adoptan sistemas similares para medir si el difunto merece la vida eterna.

el rendimiento y la actitud de los miembros de la Corte<sup>50</sup>. En esa época ya se aplicaba la evaluación del desempeño en China en ámbitos como la educación y el ejército<sup>51</sup>.

Por su parte, CHIAVENATO realiza también una revisión a los antecedentes indicando que en el siglo XVI San Ignacio de Loyola creó un procedimiento formalizado para evaluar a los miembros de su confesión utilizando un sistema que combinaba informes y notas de las actividades y potencial de éstos, incluyendo ya en aquel entonces la autoevaluación de los mismos misioneros de la Compañía de Jesús, así como evaluaciones de *supervisores* y de otros jesuitas. Más tarde, en 1842, las oficinas federales del gobierno estadounidense contaban con *fichas de valoración* que se actualizaban anualmente con datos sobre la actuación de sus empleados. En 1880 el ejército norteamericano crea un sistema de evaluación de sus miembros basado en el antes mencionado, con el objeto de mejorar sus resultados<sup>52</sup>.

La evaluación del desempeño como concepto moderno en el ámbito empresarial surge también en EE.UU. En este sentido CHIAVENATO indica que en 1918 General Motors diseña y pone en práctica un sistema de evaluación destinado a comprobar el rendimiento de sus directivos, pues hasta entonces dicho concepto se destinaba casi exclusivamente a comprobar la eficacia de las máquinas en las fábricas y no el desempeño y rendimiento de las personas. Poco a poco, en la década de 1920-1930, las empresas deciden ir introduciendo procedimientos que les permitan mejorar su rendimiento y relacionar la política de retribuciones con la responsabilidad del puesto de trabajo y las aportaciones de los empleados al éxito de la propia compañía. La retribución se configura así como el único motivador del trabajador<sup>53</sup>.

La evaluación de la intervención administrativa (fuera del ámbito militar) tiene también sus orígenes en Estados Unidos en la década de 1940-1950, cuando TYLER, considerado el padre de la evaluación científica, comienza a acuñar el término *evaluación educacional o curricular*,

---

<sup>50</sup> CORTÉS CARRERES, J., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, 2009, pp. 36-69.

<sup>51</sup> El filósofo chino Sin Yu llegó a criticar el sistema existente de evaluación del desempeño, dividido en nueve grados, pues según consideraba “casi nadie es evaluado por sus méritos sino por la simpatía con su jefe”. ¿Le suena? PATTEN, T.H., *Pay: Employee compensation and incentive plans*, New York, Free Press, 1977. Citado por DUBIN, K.A. y SALVADOR, M., “La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales”, Gómez-Pomar Julio y Allard Gayle, *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008. p. 64.

<sup>52</sup> CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000. p. 355.

<sup>53</sup> Op. Cit. p. 355.



centrando su estudio en los objetivos de dicha intervención mediante la aplicación de la experiencia y la psicología conductual para mejorar el sistema educativo norteamericano. En este sentido definió la evaluación como el “proceso para determinar el grado en que los cambios deseados en el comportamiento están teniendo lugar realmente”<sup>54</sup>.

Será a partir de la década de 1980 cuando el concepto se importa a las empresas españolas, que comenzarán a aplicarlo a sus procesos y al personal para mejorar su productividad y competitividad con el fin de tratar de ponerse al nivel de otros países y hacer frente a la crisis y a las exigencias de los nuevos mercados.

## 2.2.- *El concepto general de evaluación del desempeño. Una necesaria clarificación.-*

Para realizar una aproximación al concepto general de evaluación del desempeño primeramente hay que considerar el carácter ambivalente del término desempeño. Esto es así porque la evaluación en general puede referirse tanto al desempeño o forma de hacer, *stricto sensu*, como a los rendimientos o resultados, motivo por el cual no es difícil encontrar bibliografía referida tanto a evaluación del desempeño como a evaluación del rendimiento<sup>55</sup>. Vaya por delante que nosotros utilizaremos, a los meros efectos expositivos y para mantener la terminología del EBEP, el concepto *evaluación del desempeño* en su sentido más amplio (que incluye también el de rendimiento) salvo que se indique lo contrario.

Dicho esto, y sin perjuicio de lo que se comentará al hablar del objeto de la evaluación, debemos adelantar al menos brevemente lo que significa rendimiento y desempeño. Por el primero se entiende, en términos generales, los resultados del trabajo del empleado, de carácter medible y objetivo, mientras que desempeño hace referencia a la forma en que se realiza ese trabajo, a su comportamiento y conducta profesional.

---

<sup>54</sup> Cfr. TYLER, R.W., *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago, The University of Chicago Press, 1949. TYLER, R.W., *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago, University Press, 1973. Ralph W. Tyler es considerado el padre de la evaluación en el ámbito educativo gracias a su obra.

<sup>55</sup> CUENCA CERVERA, J.J., “El Desempeño profesional en la función pública Local: Una aproximación desde el Derecho disciplinario y la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 2003, pp. 3228-3268. PABLOS TEIJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18. THORPE, R. y HOLLOWAY, J., *La gestión del rendimiento: perspectivas multidisciplinares*, Madrid, INAP, 2010.

Entrando en el concepto de evaluación del desempeño, se han dado una gran cantidad de definiciones, muchas similares, pero que en la mayoría de los casos coinciden en establecer que se trata de un proceso para comprobar el trabajo realizado por un empleado. Como tal proceso no debemos entender que se da en el momento concreto de la entrevista final de evaluación<sup>56</sup> por ejemplo, sino que se trata de algo que se produce a lo largo del tiempo y de manera continuada, si bien el examen periódico de lo que se quiere evaluar se produce, efectivamente, en un determinado instante de ese período. Así, de manera muy simple e inicial se puede definir como el proceso mediante el cual se mide el rendimiento de un individuo en su puesto determinado.

Comenzando por una definición general, BYARS y RUE opinan que “la Evaluación del Desempeño o Evaluación de resultados es un proceso destinado a determinar y comunicar a los empleados la forma en que están desempeñando su trabajo y, en principio a elaborar planes de mejora”<sup>57</sup>. Los autores asimilan desempeño y resultados y a pesar de que parecen centrarse casi exclusivamente en la evaluación del desempeño como un procedimiento de información a los empleados sobre su desarrollo profesional, aciertan en el fondo si tenemos en cuenta que gran parte de la importancia del sistema radica precisamente en mantenerlos suficientemente informados de su progreso para que tengan un buen conocimiento de cómo lo están haciendo, permitiéndoles así continuar o corregir su actuación. No se menciona, sin embargo, la gran finalidad de la evaluación del desempeño, centrada en los objetivos de la propia organización y en la mejora continuada de sus resultados, mencionando casi de pasada la confección de programas de mejora.

Algo más elaborada parece la definición que ofrecen YOUNG y PEÑALVER como aquel “proceso sistemático y periódico de estimación cuantitativa y cualitativa del grado de eficacia de una persona en su puesto de trabajo”<sup>58</sup>. Aquí vemos algunos elementos definitorios que nos dan

---

<sup>56</sup> Entendida como la “interacción individualizada” entre evaluador y evaluado para hablar de los progresos de éste, comunicar los pareceres mutuos, y donde el evaluado puede aportar sus propias conclusiones y acciones más relevantes durante el período de evaluación, con el fin de que el evaluador complete la información que ha recopilado y pueda generar su informe de evaluación con los necesarios datos. CUENCA CERVERA, J.J., “El Desempeño profesional en la función pública Local: Una aproximación desde el Derecho disciplinario y la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 2003, pp. 3228-3268. La entrevista también puede producirse al comienzo del período de evaluación para fijar los objetivos, aunque técnicamente no se denomina de evaluación.

<sup>57</sup> Cfr. BYARS, L.L. y RUE, L.W., *Human resource management*, 9ª edic., Boston, McGraw-Hill/Irwin, 2008.

<sup>58</sup> Cfr. YOUNG, E., PEÑALVER, O., et al., *Manual del director de recursos humanos. Gestión por competencias*, Madrid, Cinco Días, 1998.

mejor idea de lo que se pretende con aquella. Se trata, igual que antes, de un proceso pero aclarando que es sistemático, es decir, metódico u ordenado, lo cual debemos considerarlo inherente al concepto mismo de proceso, pues por la propia complejidad de la evaluación se requiere que desde su misma planificación se tenga claro lo que se pretende, cómo llevarlo a cabo, qué tipo de datos se van a extraer, cómo valorarlos y qué conclusiones y efectos se obtendrán de ellos.

También se requiere que sea periódico, pues la correcta evaluación, la evaluación formal<sup>59</sup>, no se agota con su realización una sola vez sino más bien al contrario, debe ser algo permanente o al menos prolongado durante cierto tiempo. De nada sirve planificar, organizar e implementar un proceso de evaluación del desempeño que se agote en sí mismo, por muy importantes conclusiones que se hayan extraído de él, si no se continúa evaluando el desarrollo de la actividad del personal con base en las mejoras introducidas para saber si aquellos cambios han dado resultado. Se trata, por tanto, de un proceso de mejora continua y retroalimentación en el que se van planificando objetivos, ejecutándolos y comprobando los resultados para realizar los ajustes necesarios y volver a comenzar el proceso con el fin de optimizar la eficacia y eficiencia.

La definición aportada por YOUNG y PEÑALVER incluye, además, los dos elementos esenciales en que se centra la evaluación, la cantidad y la calidad, esto es, qué se hace y cómo se hace, conectándolos con la eficacia de esos resultados.

CHIAVENATO por su parte, considera la evaluación del desempeño como la “apreciación sistemática del desempeño de cada persona en el cargo o del potencial desarrollo futuro. Toda evaluación es un proceso para estimular o juzgar el valor, la excelencia, las cualidades de alguna persona”, añadiendo que se trata de una técnica de dirección imprescindible en la actividad administrativa<sup>60</sup>. El autor incide en el carácter individual del desempeño, pues no sólo descarta el desempeño general al tratar de él en su obra sino que únicamente puede predicarse de cada empleado por contraposición al *subconcepto* rendimiento, que se puede referir también a los equipos de trabajo o a ámbitos incluso más amplios<sup>61</sup>. También queremos destacar en la

---

<sup>59</sup> Por contraposición a la informal, en la que no se sigue necesariamente un proceso sistemático o que se hace esporádicamente.

<sup>60</sup> CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000., pág. 357.

<sup>61</sup> Nos referimos al rendimiento como subconcepto al considerarlo incluido en el más amplio de desempeño, según el carácter amplio que se le suele dar y que también asume el EBEP. En este sentido, su aplicación a equipos de trabajo más o menos grandes o a grupos de empleados no debe considerarse en un sentido organizativo estricto dentro de la estructura de cada organización. Muchas veces, y además resulta conveniente, los grupos en que se distribuye

definición el término apreciación, pues todo lo que sea desempeño *stricto sensu* cuenta con un importante peso de subjetividad; estamos valorando la forma de hacer su trabajo los empleados, de cómo se comportan, y no hay nada más subjetivo que esto, a pesar de los esfuerzos por tratar de cuantificar dicha valoración para racionalizar los resultados obtenidos, compararlos y poder, en definitiva, utilizarlos adecuadamente.

CHIAVENATO recuerda que se trata de un concepto dinámico al realizarse de manera sistemática. Y no puede ser de otra forma, pues toda organización y actividad humana tienen un desarrollo y una continuidad en el tiempo cuyos resultados y formas de actuar pueden variar, lo que obliga a que constantemente haya que evaluarlas con el único objetivo de conocer cómo se hace lo que se hace y si se está haciendo bien o no, lo cual permite adaptar la actuación de los empleados y de la propia organización a las necesidades de cada momento.

Por su parte, MARTÍNEZ GUILLÉN considera la evaluación del desempeño como el “procedimiento continuo y sistemático de análisis que permite emitir juicios acerca del personal de una empresa, en relación con su trabajo, en un período de tiempo determinado –pasado y futuro-, cuyo objetivo es la integración de los objetivos organizacionales con los individuales”<sup>62</sup>.

Aquí también se destaca la necesidad de que la evaluación del desempeño se realice de manera permanente y ordenada, esto es, con un procedimiento adecuado, bien estructurado y formalizado. La complejidad del sistema de evaluación del desempeño justifica ese formalismo, permitiéndonos destacar la diferencia que existe con el modelo informal utilizado en algunos países de Sudamérica. Lo interesante de la definición es que la evaluación del desempeño permite comprobar no sólo los progresos del empleado sino además ponerlos en contacto con los objetivos de la propia organización. Obviamente, casi ninguna empresa estará interesada en la evaluación solamente por los efectos positivos que pueda tener en los empleados, en su motivación, formación o retribuciones, sino que lo que busca a través del sistema es más bien optimizar su *cuenta de resultados*, es decir, mejorar sus propios objetivos. De ahí la importancia del alineamiento entre individuo y organización, pues no hemos de olvidar que el empleado trabaja para lograr y mejorar los resultados de aquella.

---

a los empleados a los exclusivos efectos de realizar las evaluaciones no tienen que ver necesariamente con los departamentos, equipos o estructuras funcionales tradicionales en que aquellas se dividen, sino que se forman para homogeneizar y facilitar el trabajo de evaluación. Véase el Capítulo dedicado a la práctica de la evaluación en nuestras Administraciones y en concreto el caso del Principado de Asturias.

<sup>62</sup> MARTÍNEZ GUILLÉN, M.C., *La gestión empresarial: equilibrando objetivos y valores*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 2003. p. 286.

Pero quizás una definición un tanto más descriptiva nos la ofrece DESSLER al destacar el carácter comparativo de la actuación del empleado a lo largo de un período de tiempo, y su faceta de proceso continuo de establecimiento de objetivos, evaluación de los mismos, y retroalimentación –con su faceta motivadora- para subsanar las deficiencias detectadas<sup>63</sup>.

DESSLER refleja de manera clara aunque también esquemática el proceso de desarrollo y el porqué de la evaluación: conocer en qué consiste el trabajo a desempeñar por cada puesto, lo que pretende la organización, hacia dónde se dirige, creando unas normas de lo que podríamos denominar la política general de objetivos la empresa, y diseñar un sistema de evaluación acorde con dichas normas y los aspectos más concretos que desarrollen dichas políticas generales; realizar la evaluación del desempeño de acuerdo con los estándares prefijados teniendo en cuenta qué trabajo lleva a cabo el evaluado y cómo debe ejecutarlo. Y finalmente, y una vez obtenida toda la información requerida, sacar las conclusiones sobre el nivel de desempeño y las mejoras que en su caso hay que poner en práctica, todo ello con participación activa del evaluado, pues no olvidemos tampoco que es parte directa en el proceso.

Por su parte BARUCH y HAREL aportan es su definición cuatro elementos básicos de la evaluación y la definen como “el proceso que mide el desempeño del empleado, y que implica cuatro decisiones: (1) qué se evalúa; (2) quién debería evaluar; (3) qué procedimiento de evaluación utilizar; y (4) cómo comunicar los resultados de la evaluación”<sup>64</sup>. Empero, quizás se echa en falta un aspecto importante: para qué evaluar, esto es, qué haremos con los resultados de la evaluación del desempeño y qué se quiere obtener finalmente con el proceso. Nos estamos refiriendo al propósito de la evaluación que veremos más adelante.

La cuarta decisión que mencionan los autores, la comunicación, lejos de ser un elemento de segunda fila, tiene importantes consecuencias en todo proceso, pues la comunicación evaluado-evaluador, y en su más amplio sentido organización-evaluado, debe ser siempre fluida, constante y transparente por lo que veremos en cuanto a la necesidad de que los empleados sepan qué significado tiene la evaluación del desempeño, cuál es su verdadera finalidad, y sobre todo por la necesidad de retroalimentación que les va a permitir mejorar donde hay déficits, y conseguir mayor motivación. No obstante, la comunicación no se debe quedar sólo en los resultados sino

---

<sup>63</sup> DESSLER, G., *Administración de personal*, 8ª edic., México, Pearson Educación, 2001. p. 321.

<sup>64</sup> BARUCH, Y. y HAREL, G., “Multi-source performance appraisal: an empirical and methodological note”, *Public Administration Quarterly*, 1993, pp. 96-111.

que debe extenderse a todo el proceso, comenzando por la información de los objetivos para que el evaluado sepa qué se espera de él.

Conectado con esa necesaria retroalimentación CASCIO ha definido muy descriptivamente la evaluación como “la descripción sistemática de las fortalezas y debilidades del trabajo de un empleado”<sup>65</sup>, poniendo énfasis en dos aspectos importantes del desempeño, lo que el empleado hace bien, que deberá mantenerse y reconocerse; y lo que hace peor, donde tiene puntos débiles (en formación, habilidades...) que habrá que mejorar.

Para terminar, hay un aspecto importante de la evaluación del desempeño que no parece haberse incluido en las definiciones dadas por la mayoría de la doctrina pero que tiene gran trascendencia, sobre todo en las Administraciones Públicas debido a su organización jerárquica. Se trata de la consideración de la evaluación como un procedimiento en cascada, pues siguiendo a PUCHOL, la evaluación del desempeño “es un sistema de comunicación vertical en el que cada jefe va a evaluar a todos y a sólo sus colaboradores directos. Cada uno de estos, a su vez, evalúa a sus propios colaboradores, y así sucesivamente”<sup>66</sup>.

Vemos que la mayoría de las definiciones que estamos citando se refieren a la evaluación del desempeño como un proceso de estimación o apreciación, lo que denota la ya mencionada dificultad de establecer valoraciones numéricas exactas en todos los supuestos. Al estudiarse comportamientos humanos, conductas y factores de la personalidad (al margen de los aspectos objetivos del trabajo, como los logros o resultados, que sí pueden cuantificarse mejor) se hace muy complicado construir matemáticamente su valoración, lo que es objeto de especial estudio por parte de los expertos, que tratan de objetivarlo mediante escalas conductuales, y plantea dudas en el ámbito Administrativo, como iremos viendo.

También hemos de considerar que la misma realmente no tiene tanto que ver con la medición del desempeño en sí, sino más bien con su evolución o desarrollo profesional; de ahí en parte su consideración como proceso. Eso debería quedar claro a los responsables de recursos humanos y de las propias Administraciones pues ambos conceptos, mejora de competencias personales y del rendimiento de la organización, son los principales objetivos de la evaluación

---

<sup>65</sup> CASCIO, W.F., *Managing human resources*, New York, McGraw-Hill/Irwin, 1995. p. 275.

<sup>66</sup> PUCHOL MORENO, L., *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7ª edic., Madrid, Díaz de Santos, 2012. p. 301 y 302.

del desempeño y se encuentran íntimamente entrelazados. Por tanto, más que hablar de evaluación del desempeño se podría hablar de “evolución del desempeño”.

Así pues, sin ánimo de aportar una definición más a la ingente cantidad de las existentes pero con la intención de resumir lo hasta aquí estudiado, aplicándolo a nuestras organizaciones públicas y conectándola con la calidad, podemos aventurar que la evaluación del desempeño es una herramienta o proceso sistematizado aplicado en las Administraciones con un carácter permanente y periódico por el que se comprueba la evolución del quehacer de los empleados públicos en el cuánto (eficacia) y el cómo (eficiencia y desempeño) se trabaja, con el fin de comprobar si su labor se adecua a los estándares previamente establecidos, ofreciendo información y retroalimentación para la mejora constante, tanto de los propios empleados como general de dichas Administraciones.

### 2.3.- Características de la evaluación del desempeño.-

Partiendo de lo dicho en el epígrafe anterior hemos de considerar una serie de elementos que dan carta de naturaleza a la evaluación del desempeño perfectamente extrapolables a la Administración. Así, podemos destacar tres características fundamentales:

La evaluación del desempeño **no es un fin en sí mismo sino una herramienta, sistema o proceso**<sup>67</sup> para lograr otros objetivos centrados, en definitiva, en la mejora de la calidad de los resultados de la actividad que la Administración lleve a cabo, entendida la misma de una manera global. En efecto, la evaluación de los empleados forma parte de un sistema más amplio donde se controla su desempeño y se les estimula de manera formalizada y permanente. En este sentido la evaluación no puede quedar separada de dicho sistema pues aunque funcione bien de manera

---

<sup>67</sup> CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000. p. 366-367. PABLOS TEIJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18. VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013. p. 19. Si bien por algunos autores se podría considerar la evaluación del desempeño como una técnica dentro del ámbito de la gestión de recursos humanos, CASCIO deja claro que no se trata meramente de tal sino que es más bien un proceso o un diálogo que implica tanto a personas como a la información sobre ellas. CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 74.

independiente, en opinión de DRENTH no dará los resultados que de ella se esperan en el entramado de la organización y más en concreto, en la gestión de los recursos humanos<sup>68</sup>.

**Debe tener un carácter formal y extenderse a lo largo del tiempo.** La evaluación del desempeño no es algo temporal o puntual sino un proceso continuo (entre otros, CASCIO y AGUINIS; MARTÍNEZ GUILLÉN)<sup>69</sup>, con cierta periodicidad de acuerdo con las características de la propia evaluación y de sus objetivos, siendo habituales en el sector privado las evaluaciones trimestrales y semestrales, pues con un mayor lapso temporal se pueden perder los objetivos que con ella se buscan.

En el ámbito público se han generalizado las evaluaciones anuales, coincidiendo con el año natural<sup>70</sup>. Sin embargo, este periodo, referido a las evaluaciones formales, es demasiado largo si tenemos en cuenta que normalmente y por efecto de la psicología humana, tendemos a fijarnos en la actuación del evaluado en los últimos meses previos al momento de realizar la entrevista. No obstante, LINDE PANIAGUA considera que debería ser cada tres años<sup>71</sup>, lo que ciertamente nos parece demasiado tiempo en atención a lo indicado. Una solución apuntada por ALLES es la gestión o seguimiento informal a lo largo de todo el año, que por otro lado posibilita que el empleado no se relaje o tienda a dejar lo mejor de su desempeño para los últimos meses, por lo que se suele aconsejar realizar una “reunión de progreso cada tres o cuatro meses”<sup>72</sup>.

La necesidad de desarrollar una evaluación continua viene determinada por uno de sus fines esenciales: **la evaluación del desempeño ofrece retroalimentación** al empleado y a la Administración sobre lo que se hace, cómo se hace y de qué manera podría mejorarse. Como destaca GORRITI BONTIGUI, la evaluación aporta la “retroalimentación necesaria para la

---

<sup>68</sup> DRENTH, P.J., “Personnel appraisal”, Drenth Pieter JD, Thierry Henk, *et al.*, *Handbook of Work and Organizational Psychology*, UK, Psychology Press Ltd., 1998, vol. 3, pp. 59-88. p. 59.

<sup>69</sup> CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005. p. 84. MARTÍNEZ GUILLÉN, M.C., *La gestión empresarial: equilibrando objetivos y valores*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 2003. p. 286.

<sup>70</sup> Es el caso de la Administración Pública española, si bien en algunos casos los períodos de evaluación se extienden desde primeros de septiembre hasta finales de agosto, como ocurre en la Administración chilena.

<sup>71</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 191.

<sup>72</sup> ALLES, M.A., *Desempeño por competencias: evaluación de 360º*, 2ª edic., Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2008.



corrección de comportamientos disfuncionales, la identificación y gestión de las necesidades formativas identificadas con la ED, la motivación de sus subordinados más desfavorecidos en la ED..., etc.”<sup>73</sup>. En resumen, si queremos mejorar, la evaluación del desempeño nos indica si vamos bien encaminados y puesto que tanto el desempeño como la mejora suponen la existencia de una trayectoria temporal, la evaluación también debe seguirla y acompañar a la Administración.

Con ello debe recordarse que la evaluación cumple un objetivo tendente a ofrecer la información que la organización necesita dentro de un entorno mucho más amplio de mejora de los procesos. Por tanto, sin una idea clara de cuáles son esos procesos y qué es lo que se quiere buscar dentro del conjunto de la organización (mejora continua, mejor atención al ciudadano, gestión del talento...) no se estará dando a la evaluación del desempeño la importancia que se merece y por el contrario se estarán dilapidando recursos personales y económicos en un proceso incompleto.

#### *2.4.- Requisitos esenciales de la evaluación del desempeño.-*

La evaluación del desempeño debe cumplir una serie de requisitos técnicos o criterios para garantizar su validez y eficacia a la hora de medir rendimientos o desempeños. Desde 1926, cuando FREYD<sup>74</sup> mencionó por primera vez la necesidad de que la evaluación del desempeño individual fuese validada, se han publicado diversos trabajos con distintos criterios de validez, algunos de los cuales repasa VISWESVARAN<sup>75</sup>, quien en pocas palabras los denomina “criterios para evaluar la calidad de las evaluaciones del desempeño individual”. De estos estudios vamos

---

<sup>73</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño en la ley del empleo público de Castilla la Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 343-369. p. 354. También CORTÉS CARRERES, J.V. y FELIP PARADELLES, E., “Rendimiento y desempeño en brigadas forestales”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013, pp. 20-45. CORTÉS CARRERES, J.V., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Enero 2009, pp. 36-69.

<sup>74</sup> FREYD, M., “What is applied psychology?”, *Psychological Review*, vol. 33, nº 4, 1926, pp. 308-314. El autor no hace más que aplicar las reglas del método científico a la psicología aplicada, pues menciona que los mismos experimentos o actos deben poder repetirse igualmente en laboratorio y en la vida cotidiana utilizando los mismos métodos y herramientas (p. 311).

<sup>75</sup> VISWESVARAN, C., “Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead”, *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126.; LANDY, F.J. y CONTE, J.M., *Psicología industrial: introducción a la psicología industrial y organizacional*, McGraw-Hill, 2005. p. 165.

a mencionar la clasificación que realiza THORNDIKE<sup>76</sup> en cuatro elementos<sup>77</sup>, y cuyos planteamientos transponemos también aquí al ámbito de la Administración.

- **Relevancia.** CAMPBELL y MCHENRY la han definido diciendo que lo que se evalúa no es cualquier comportamiento del empleado sino sólo aquellos que sean significativos para la organización<sup>78</sup>. La persona en su puesto de trabajo cumple unas tareas específicas pero no todas son relevantes a efectos de la evaluación. Siempre se producen tareas auxiliares o de apoyo, simples actos de trámite que ayudan a ejecutar las funciones principales del empleado pero que no tienen la relevancia necesaria como para ser evaluadas (p. ej.: archivo de expedientes, realización de fotocopias... siempre que no constituyan la labor principal de la persona).

Para GORRITI BONTIGUI la relevancia indica “si lo que mide tiene consecuencias importantes para la organización”<sup>79</sup>, a lo que habría que añadir que se encuentren bajo el dominio del empleado, que no dependan de factores externos como puedan ser fases a desarrollar por otras personas, trámites de otros departamentos, etc.<sup>80</sup>. Esto permite aportar mayor seguridad a la evaluación y centrarse realmente en lo que el empleado hace, pues en definitiva, será lo que va a ser evaluado. En este sentido, VISWESVARAN destaca las diferencias entre conductas y resultados mediante lo que considera su característica definitoria, que es precisamente el control que el evaluado tiene sobre aquello que deba evaluarse<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Cfr. THORNDIKE, R.L., *Personnel selection; test and measurement techniques*, Oxford, Wiley & Sons, 1949.

<sup>77</sup> También estudiados por SOCIETY FOR INDUSTRIAL ORGANIZATIONAL PSYCHOLOGY AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION. DIVISION OF INDUSTRIAL-ORGANIZATIONAL PSYCHOLOGY. *Principles for the validation and use of personnel selection procedures*, The Society, 2003. GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación de desempeño en la Ley de empleo público de Castilla la Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, Dic. 2011, pp. 343-369.

<sup>78</sup> CAMPBELL, J.P., MCHENRY, J.J., *et al.*, “Modeling job performance in a population of jobs”, *Personnel psychology*, vol. 43, nº 2, 1990, pp. 313-575. Estos autores definen el desempeño como aquellas “cosas observables que hace la gente (como las conductas) y que son relevantes para los fines de la organización”. p. 314.

<sup>79</sup> QUIJANO DE ARANA, S., GORRITI BONTIGUI, M., *et al.*, “La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública”, *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local*, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 172-236. p. 224.

<sup>80</sup> Esta cuestión se nos antoja algo complicada en la Administración, por cuanto son múltiples los casos en que nuestro trabajo dependerá de una manera u otra de otros (por ejemplo, los bomberos, expedientes urbanísticos...) por lo que habrá que ser muy cuidadosos al considerar este requisito.

<sup>81</sup> VISWESVARAN, C., “Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead”, *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126. p. 113. El requisito

- **Fiabilidad.** Se produce cuando distintas evaluaciones realizadas por diferentes evaluadores ofrecen idénticos resultados. Es lo que los psicólogos como GORRITI BONTIGUI llaman fiabilidad *interjueces*<sup>82</sup>. Se trata de lograr que la medida de la evaluación sea lo más estable y consistente posible. Este criterio se puede ver alterado por una serie de distorsiones debidas al carácter subjetivo de muchas evaluaciones y a los errores conscientes o inconscientes que pueden cometer los evaluadores y que comentaremos al hablar de los métodos e instrumentos de evaluación.

Este requisito supone para RODRÍGUEZ y ALLARD “valorar los desempeños en términos relativos con respecto a cada equipo o unidad”<sup>83</sup>. La fiabilidad resulta quizás más fácil de aplicar en la evaluación de rendimientos al ser generalmente cuantificables objetivamente (cantidad, tiempo...) pero recordemos que la evaluación también puede incluir conductas, con lo que se hace necesario objetivarlas. También hemos de relacionarlo con el principio de igualdad y no discriminación pues, como se podrá suponer, al aplicar los mismos criterios en todas las evaluaciones se estará asegurando la igualdad entre los evaluados al aplicar unos mismos criterios de evaluación.

- **Discriminación.** La evaluación debe distinguir entre buenos y malos empleados, que habrán de ser diferenciados con base en su desempeño, como ha recordado GORRITI BONTIGUI<sup>84</sup>.

---

de la relevancia también queda matizado por el nivel o grado de control que exista. El autor pone el ejemplo del profesor cuyo desempeño se evalúa por el número de artículos publicados. Siempre habrá factores que queden fuera de su control. Si por el contrario se midiera aquel por el número de artículos escritos también existirían elementos que quedarían fuera de su control.

<sup>82</sup> QUIJANO DE ARANA, S., GORRITI BONTIGUI, M., et al., “La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública”, El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 172-236. p. 224. Sobre la fiabilidad léase también a VISWESVARAN, C., ONES, D.S., et al., “Comparative analysis of the reliability of job performance ratings”, Journal of Applied Psychology, vol. 81, nº 5, 1996, pp. 557-574. GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. p. 374. GORRITI BONTIGUI, M., “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, nº 4, 2013, pp. 8-23. p. 19.

<sup>83</sup> GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J., ALLARD, G., et al., *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008. p. 26.

<sup>84</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. p. 374.

Precisamente éste es parte del trabajo de la evaluación del desempeño: discriminar en sentido positivo, discernir entre un buen desempeño y uno malo bajo un criterio de idoneidad. Por tanto, cumpliendo el principio de equidad y aplicando los requisitos aquí mencionados, los resultados de la medida del desempeño deben servir para establecer claramente la distinción entre empleados (evaluaciones interpersonales). Será este requisito el que en el ámbito administrativo exigirá establecer las mayores cautelas para que no se produzca la discriminación proscrita por el ordenamiento, cuestión que trataremos más adelante.

- **Utilidad o practicidad.** Con la evaluación se busca la viabilidad o posibilidades de uso de la medida del desempeño, la administración y el análisis de resultados obtenidos. Éstos deben ser útiles y prácticos para los objetivos que se pretenden con la evaluación del desempeño. Lo que se mide, su coste, el tiempo de ejecución, etc., han de ser claros si pretendemos que el sistema tenga éxito. Este concepto enlaza con el propósito de la evaluación, que estudiaremos en otro capítulo, y el hecho de que la Administración debe entender muy claramente la importancia de implantarla, su utilidad<sup>85</sup>.

### **3.- LA TRASLACIÓN DEL CONCEPTO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO AL ÁMBITO PÚBLICO: EL ARTÍCULO 20 EBEP. ¿ES REALMENTE NOVEDOSA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO?**

La evaluación del desempeño ha supuesto quizás la más importante novedad, como mencionan TOÑA GÜENAGA, CALONGE CRESPO o MARTÍN REBOLLO<sup>86</sup>, junto con la carrera horizontal, en el panorama del empleo público tras la aprobación del EBEP. La nueva herramienta se ha hecho de rogar y ha sido bienvenida y demonizada a partes iguales. Se espera que suponga el revulsivo que nuestro empleo público necesita para avanzar hacia una Administración más cercana al ciudadano y que complete el inacabado círculo desempeño-control-recompensa, entendidos ambos extremos en sus más amplios términos.

---

<sup>85</sup> Op. Cit. p. 374. GORRITI BONTIGUI, M., *La evaluación del desempeño: concepto, criterios y método*, Dirección de Función Pública. Gobierno Vasco, 2006. p. 9.

<sup>86</sup> TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 25. MARTÍN REBOLLO, L., “El Estatuto del empleado público: un godot que no ha llegado”, *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007, pp. 129-159. p. 154.

Llegados a este punto cabe preguntarnos si realmente la evaluación del desempeño es algo tan novedoso en nuestro sistema administrativo como a simple vista pudiera parecer<sup>87</sup>. Ciertamente, el EBEP la ha introducido de manera clara como sistema obligatorio para el conjunto de las Administraciones Públicas, no sólo con la intención de completar una normativa de empleo público incompleta sino como elemento lógico y necesario dentro del conjunto de novedades y reformas que aporta. Sin duda, se ha considerado una de las principales novedades del Estatuto, pero hemos de anticipar que la evaluación no ha sido algo totalmente ajeno a la Administración Pública española en su historia anterior al mismo, no al menos desde el punto de vista de su plasmación legal. De hecho, la Exposición de motivos del EBEP reconoce la existencia de algunas experiencias anteriores.

Si partimos de la configuración del complemento de productividad que introdujo la LMRFP ya se vislumbraba –aunque ciertamente de manera indirecta– la necesidad de incorporar al ordenamiento administrativo algún sistema de evaluación del desempeño, aunque hemos de reconocer que esto no supuso que finalmente se desarrollara con carácter general. No obstante, dio la oportunidad de incluir algunas experiencias en ciertos ámbitos como el universitario, en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, el BOE, la Dirección General del Catastro, el sector portuario estatal, el Consejo Superior de Deportes, la Dirección General de Tráfico o la sanidad<sup>88</sup>, y de hecho se comenzó a estudiar tímidamente en el ámbito de la Administración<sup>89</sup>.

Por ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, una de las primeras referencias que ofrece nuestro ordenamiento a la evaluación para la AGE es la recogida en la Resolución de 27 de julio de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1998 por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la

---

<sup>87</sup> La evaluación del desempeño se incluye por primera vez en una entidad de Derecho público en el convenio colectivo del personal del Banco de España para 1990 (Resolución de 17 de octubre de 1990, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el Registro y publicación del Convenio Colectivo entre el Banco de España y los empleados a su servicio (BOE de 25-10-1990). En este convenio la evaluación del desempeño tiene efectos sobre el denominado complemento de desempeño y sobre la promoción profesional, tanto vertical como la ya existente horizontal.

<sup>88</sup> Por ejemplo, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud la establece en su artículo 41, basándola en los principios de igualdad, objetividad y transparencia.

<sup>89</sup> Cfr. GUTIÉRREZ REÑÓN, A. y LABRADO FERNÁNDEZ, M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española: (aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos)*, Madrid, MAP, 1988. INAP. *Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo*, Madrid, INAP, 1992.

Administración General del Estado. En su preámbulo declaraba que tales sistemas debían permitir mejorar el funcionamiento de la organización y aumentar el grado de satisfacción de los ciudadanos en relación con los servicios prestados. En una segunda fase la norma también preveía que dichos procesos servirían para mejorar los correspondientes a la reasignación de cargas de trabajo en un marco de optimización de los recursos públicos.

Si bien se refería exclusivamente al rendimiento y no hacía mención expresa a la conducta es interesante ver el interés que ya entonces se mostraba por la implantación de sistemas de eficiencia pública, enmarcados en la línea política de los países occidentales seguida en esa década y que tiene como exponente el llamado Informe AL GORE<sup>90</sup>, sobre ahorro de costes, junto con el estudio sobre la *reinención del gobierno* de OSBORNE y GAEBLER<sup>91</sup>.

Por lo que respecta al ámbito autonómico, y sobre todo a través de la previsión de la LMRFP al establecer el complemento de productividad, nos encontramos con algunos ejemplos de normativa de implantación de sistemas de evaluación. En tal sentido podemos encontrar experiencias, o al menos intentos de implantarla, allá por la década de 1990, como por ejemplo en Cataluña, que fue la Comunidad más precoz al incluir en su ordenamiento de función pública la evaluación prevista en la LMRFP a través del artículo 67 de su Ley 17/1985, de 23 de julio de 1985, de la Función Pública de la Administración de la Generalidad.

Si bien su redacción era muy similar a la del artículo 23.2.c LMRFP, la Ley catalana acertó al incluir una mención a la aprobación (por las Leyes de Presupuestos y su posterior desarrollo reglamentario) de los “criterios técnicos de valoración de los factores que determinen la distribución” del complemento<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> GORE, A. y INAP. *Gobernar con criterio empresarial: lecciones aprendidas de las mejores compañías de América*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1998, op. Cit.

<sup>91</sup> OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1ª edic., Barcelona, Paidós, 1994.

<sup>92</sup> La experiencia de esa Comunidad se explica en LOSADA MARRODÁN, C. y XIRAU I SERRA, J., “Evaluación del desempeño: El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2, 1995, pp. 67-78. Una de las más completas regulaciones legales de la evaluación del desempeño anteriores al EBEP se contiene en la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que incluso hablaba ya de una Comisión de evaluación para realizarla, aunque el sistema se dirigía exclusivamente a puestos directivos y de jefatura de servicios. También la Ley 3/1995, de 10 de abril, de modificación de la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia, incluía en el artículo 63 bis de ésta una regulación similar a la Castellano-Leonesa.

La exigencia constitucional de disponer de un Estatuto de la Función Pública prevista en el artículo 103.3 CE, junto con la necesidad de ofrecer un sistema de gestión del personal que respondiera definitivamente a las necesidades y problemas que se venían produciendo, llevó a aprobar un proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública en 1999, pero que por avatares políticos no llegó a fructificar. En el mismo no aparece una regulación concreta de la evaluación como la del artículo 20 EBEP, otorgando a las leyes de desarrollo mayor potestad a la hora de regularla. Por contra, se hace mención a su aplicación a los directivos públicos, se incluye la posibilidad de aplicarla al cese de los puestos obtenidos por concurso específico, aunque aplicable a partir del tercer año del nombramiento, con el fin de dar un margen adecuado de adaptación y de obtención de resultados según las expectativas. También se aborda la cuestión de su aplicación a la carrera y la necesidad de negociación de “las materias que afecten” a la misma, con lo que se da un mayor margen de opciones a la hora de establecer sus elementos, requisitos y funcionamiento.

Lo que llama la atención de este proyecto es que no se soluciona definitivamente el problema del complemento de productividad, pues al margen de definirlo de modo parecido al del artículo 23.3.c) LMRFP (aunque mencionando el desempeño, si bien de manera tangencial), al configurarlo como aquel que “retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias, el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo o las funciones”, no se da una mayor y necesaria conexión entre la evaluación y el citado complemento, quedando como conclusión que tal como estaba redactado el proyecto se dejaba la situación práctica irresuelta, simplemente previendo la aplicación de la evaluación con un carácter muy general en otros casos y dejando a las Administraciones que regularan la institución como creyesen oportuno, lo que nos parece que en términos reales no iba a solucionar nada al correrse el riesgo de dejar la situación como hasta entonces.

Toda esta experiencia previa, si bien en algunos casos haya sido escasa o limitada, nos puede servir para aprender a solventar las reticencias propias de la aplicación de los sistemas de evaluación en la Administración Pública y de donde extraeríamos como condiciones previas a su implantación, como aconseja el *Libro Blanco de la función pública catalana*, cierto grado de madurez de la organización (que también aconseja QUIJANO DE ARANA<sup>93</sup>) y la necesidad de un fuerte liderazgo político que impulse la implantación de la evaluación del desempeño, como cualquier otro sistema novedoso, así como la necesidad de un plan sólido de comunicación interna

---

<sup>93</sup> Cfr. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 40.

y de amplios consensos entre todas las partes implicadas como pueda ser los representantes de los trabajadores, directivos, formaciones políticas, etc.<sup>94</sup>

Estos ejemplos nos demuestran, en definitiva, que queriendo hacer las cosas, con iniciativa y voluntad, se puede crear un sistema de evaluación, aunque no basta con ello sino que por su complejidad hay que planificarla detenidamente, desarrollarla y ponerla en marcha poco a poco, cuestión que no siempre se ha producido; no obstante hay que agradecer que ahora el EBEP la haya incluido dándole carta de naturaleza en el ámbito del empleo público con carácter obligatorio, aunque más formal que real<sup>95</sup>.

*3.1.- Qué es la evaluación. El inadecuado concepto de evaluación del desempeño en el Estatuto Básico y el significado de los términos medir y valorar.-*

Lejos de lo que pudiera parecer, el concepto desempeño está íntimamente ligado al de función pública y al de funcionario desde sus orígenes, pues función (*functio*) procede del verbo fungir (*fungi*), que significa desempeñar algún empleo o cargo o el ejercicio de un oficio o función (DRAE). Lo que hace ahora el EBEP es conectar a esa obligación de desempeño propia del funcionario (o empleado público en general) su evaluación.

La evaluación del desempeño se define en el artículo 20.1 EBEP como el “procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”. El Estatuto comienza destacando su naturaleza procedimental, lo cual resulta lógico por otra parte, pues la Administración sólo puede actuar a través de procedimientos. Para LINDE PANIAGUA además, esa constatación en el EBEP respondería al claro intento de evitar los desmanes producidos con el pago del complemento de productividad al margen de todo procedimiento<sup>96</sup>. Al mismo tiempo, por conjugar elementos puramente jurídicos con otros

---

<sup>94</sup> GENERALITAT DE CATALUÑA, *Libro Blanco de la Función Pública Catalana [recurso electrónico]*, Barcelona, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalidad de Cataluña, 2005.

<sup>95</sup> VV.AA. *Memoria final del Grupo de investigación para el estudio del empleo público*, Madrid, INAP, Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público [versión electrónica], 2011.

<sup>96</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 182.



técnicos y dada su complejidad, debemos entender la evaluación como un procedimiento administrativo especial con LINDE PANIAGUA<sup>97</sup>.

Conectado con ese indudable carácter procedimental hay que entender la evaluación del desempeño, de acuerdo con GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA, como un proceso de carácter técnico y metódico con el que obtener información mediante unos instrumentos, parámetros y criterios previamente acordados y aprobados por la Administración<sup>98</sup>, donde destacamos su carácter sistemático y periódico, y que sirve como paso previo para la toma de decisiones. Por tanto, es un proceso que sigue a otros y que no se agota en los resultados matemáticos de la medición y valoración que con él se busca, y donde la atención se debe centrar en su carácter permanente, pues es el que da carta de naturaleza al sistema por cuanto estamos hablando realmente de procesos de mejora continua y de control de resultados, donde la *continuidad* es imprescindible<sup>99</sup>.

A la vista de lo anterior no cabe duda de que tal vez el EBEP debería haber incluido el carácter periódico al definir la evaluación, y ello por su relevancia para entender el propio concepto y constituir un aspecto singular que la dota de sentido, siendo base de su propio éxito, pues un solo proceso evaluador o un sistema que no se diseñe para ser aplicado de manera metódica ni a lo largo del tiempo, a intervalos regulares, desvirtúa completamente el sentido de cualquier modelo de evaluación del desempeño.

Por otro lado, el Estatuto utiliza una importante dicotomía que no podemos pasar por alto al aplicar dos acciones a la evaluación del desempeño: medir y valorar. Si bien pueden parecer sinónimos, su repercusión a la hora de entender lo que significa la evaluación resulta esencial desde un punto de vista conceptual.

---

<sup>97</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 196. LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 181.

<sup>98</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 9.

<sup>99</sup> Resulta llamativo que tanto la Ley 13/2015 de la función Pública de Extremadura (art. 113.1) como el proyecto de Ley de empleo público vasco (art. 54.1) no hagan mención al procedimiento de evaluación sino que hablan de instrumento, centrándose por tanto en su carácter más técnico. Con un tenor casi idéntico los citados artículos establecen que la “evaluación del desempeño se configura como un instrumento que posibilita la evaluación y valoración de la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados”.

La primera acción se refiere a lo que supone la evaluación como instrumento técnico propiamente dicho: medir o computar algo, es decir, obtener un resultado matemático. Por otro lado, el verbo valorar puede tener un doble sentido, como equivalente a medir y por tanto a dar también un valor numérico a desempeños en sentido estricto, o como proceso posterior a aquel núcleo evaluador, es decir, recoger los resultados ya obtenidos y valorarlos en el sentido de estudiarlos para aplicar las consecuencias que se hayan programado por medio de los propósitos que se le den a la evaluación.

Por tanto, se plantearían aquí dos posibles interpretaciones sobre el sentido y la extensión que ha querido dar el legislador al concepto del artículo 20.1, y todo en función de esa doble exégesis del verbo valorar. Una de ellas, donde medir y valorar son sinónimos, reduciría la evaluación a su sentido más puro y técnico como instrumento estricto de medida del desempeño mediante el cual se transforman en resultados aritméticos tanto los elementos más objetivos de aquel desempeño (rendimientos y resultados, a través de la acción de medir) como los de carácter más subjetivo (conductas, a través de la acción de valorar), que si bien se reflejarán también en números, en realidad se producen a través de un proceso previo que convierte esa valoración o apreciación profesional de comportamientos (mediante la psicología del trabajo y las organizaciones, por ejemplo) en resultados matemáticos, con el fin de homologarlos y permitir interpretar, comparar y trabajar, en suma, con los resultados de la evaluación. La evaluación es pues, sinónimo de medición, valoración, comprobación o apreciación de algo o alguien, para lo cual LINDE PANIAGUA indica que se hace necesario previamente contar con unas adecuadas unidades de medida<sup>100</sup>.

Desde esta perspectiva ambas acciones tendrían un mismo cometido, evaluar estrictamente para obtener sus resultados, quedando justificado en el hecho de que la evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo sino una herramienta de obtención de información, pero separando las facetas de dicha herramienta en dos posibles actividades autónomas que dependen de lo que vaya a ser objeto de la evaluación. Según esta lógica, se medirían resultados o rendimientos y se valorarían conductas. Mientras medir conlleva una mayor objetividad y se

---

<sup>100</sup> Vid. LINDE PANIAGUA, E., “Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua E. (Dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008. p. 183. LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 199.

puede aplicar perfectamente a resultados y a todo aquello que sea cuantificable matemáticamente, valorar denota un componente más subjetivo, la aplicación de un criterio personal de estimación, más adecuado para la conducta.

Como ha indicado LINDE PANIAGUA<sup>101</sup>, si se trata, por ejemplo, de un servicio de atención al ciudadano lo importante sería realizar la valoración de la conducta profesional del empleado. Si se tratase, por contra, de evaluar a la policía local o un servicio de recaudación lo importante podría ser la medición de los resultados (denuncias formuladas, inspecciones realizadas, liquidaciones emitidas, etc.).

Este es el criterio seguido por autores como GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA cuando subrayan los términos medir y valorar en el sentido de obtener una puntuación respecto de un desempeño como “juicio del evaluador en relación a un gradiente o escala que mida, de mejor a peor, el contenido del desempeño objeto de evaluación”<sup>102</sup>. Se trata así, de la acción nuclear de la evaluación del desempeño, de lo que se busca con ella, extraer datos para aplicarlos posteriormente. Y esta es precisamente una de las etapas más delicadas, por compleja, en el procedimiento evaluador, donde es preciso establecer claramente qué se va a medir (dimensiones de desempeño) y qué unidades se van a aplicar (indicadores de desempeño), todo ello de acuerdo con los fines que se buscan con el proceso. Una vez obtenidos los resultados de la evaluación se daría una segunda fase mediante la que se les conectarían unos efectos. Desde esta lógica cabría preguntarnos si nos hallaríamos realmente ante dos procedimientos: uno de medición y valoración con el fin de obtener la información que la evaluación aporta, y que es su verdadera finalidad; y otro posterior para ligar los resultados de aquel con unos determinados efectos.

La otra opción que ofrece el concepto de evaluación se referiría a dos etapas separadas del mismo proceso global, es decir, que primero se mide el rendimiento o la conducta profesional con base en los métodos y escalas previamente establecidas (mediante la acción de medir) para posteriormente, en una segunda etapa, realizar la valoración de los resultados según las expectativas o el propósito de la evaluación, y de lo que se derivarán unas consecuencias. Es decir, bajo el mismo procedimiento evaluador se extraen las mediciones matemáticas del

---

<sup>101</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 183.

<sup>102</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 9.

rendimiento y desempeño para, seguidamente, valorarlas y extraer los efectos previstos. Este parece ser el sentido que le da el EBEP al concepto de evaluación del desempeño, y que consideramos más adecuado, al igual que cree LINDE PANIAGUA<sup>103</sup>, pues conlleva unidad procedimental y mayor eficiencia al incluir en un mismo procedimiento evaluador la medición y sus efectos.

En otro caso hubiera sido más adecuado cambiar el orden del objeto de la evaluación para que guardasen la debida concordancia la medición con el rendimiento o logro de resultados por una parte, y la valoración con la conducta profesional por otra, de tal modo que el apartado dos del referido artículo 20.1 EBEP podía haber quedado, *lege ferenda*, de la siguiente manera: “*La evaluación del desempeño es el procedimiento periódico mediante el cual se mide y valora el rendimiento o el logro de resultados y la conducta profesional*”, o mejor, “*...se mide el rendimiento o el logro de resultados, y se valora la conducta profesional*”.

Para finalizar, y puesto que hemos mencionado las dimensiones e indicadores de desempeño, creemos necesario avanzar ya estos conceptos, a los que nos iremos refiriendo a lo largo de este trabajo y que tienen gran importancia en el ámbito de la evaluación y concretamente en relación con su objeto. De una forma simple podemos decir que las dimensiones comprenden los elementos o contenidos del trabajo (desempeños) que se van a evaluar, ya se trate de conductas, resultados, competencias, etc., y que según recuerdan SALGADO y CABAL<sup>104</sup>, quedan agrupadas en los conceptos generales de desempeño de tarea, desempeño contextual y conductas contraproductivas, que también veremos más adelante. Las dimensiones se concretan también en conceptos específicos a evaluar, como la cantidad de informes emitidos, exámenes corregidos, denuncias formuladas, la capacidad de organización, la atención al ciudadano, etc.

Por su parte, los indicadores conforman las unidades que se utilizarán para medir dichos desempeños (tiempo, porcentaje, cantidad...). Conforman la expresión cuantitativa o cualitativa de aquello que se pretende evaluar, es decir, de las dimensiones del desempeño.

---

<sup>103</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 182. LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 197.

<sup>104</sup> SALGADO, J.F. y CABAL, Á.L., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las propiedades psicométricas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 27, nº 2, 2011, pp. 75-91.

#### **4.- CONCLUSIONES.**

Una parte importante de los problemas que han sufrido nuestras Administraciones a la hora de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos ha venido dada por no haber sabido adaptar la gestión de sus recursos humanos a cada momento de su evolución; evolución que por desgracia no ha ido pareja a la de la sociedad a la que trata de servir. El EBEP supone, por fin, la respuesta tantos años esperada para solucionar los problemas e ineficiencias del empleo público, como la existencia de dos regímenes jurídicos dispares para funcionarios y laborales, la falta de planificación, de un régimen propio para el personal directivo, o la inexistencia de los suficientes controles de la labor del personal a su servicio. Para ello incorpora unas profundas novedades, entre las que destaca la evaluación del desempeño, que promete ser el nuevo paradigma de aquella gestión, aplicable a todos los empleados públicos, salvo excepciones, por permitir medir lo que hace y cómo hace su trabajo el empleado público; medición cuya carencia ha constituido parte del problema del que hablábamos.

La evaluación tuvo sus orígenes en el ámbito privado, donde se desarrolló y ha funcionado con gran éxito hasta ahora. Su implantación en la Administración no hace más que corroborar la utilidad de esta herramienta, que no es un fin sino un potente medio con que se dota a la misma para obtener una valiosa información sobre la actuación del empleado público y no sólo derivar una serie de consecuencias o efectos directos por su desempeño, sino también para aportar a aquella los datos necesarios para mejorar la gestión de su personal. Todo ello se enmarca en el fin primordial de mejora de la eficacia y eficiencia de la actuación administrativa.

Por lo que respecta al concepto de evaluación, el EBEP ha tratado de trasladarlo desde el ámbito privado al público, si bien con algunas deficiencias al no mencionar un elemento importante como su carácter periódico y producir cierta confusión en su objeto por la utilización de los términos medir y valorar, pero que en términos generales ha sabido plasmar su razón de ser en una Administración tan necesitada de un sistema que permita comprobar lo que hace, así como fomentar el profundo sentido de mejora del rendimiento profesional. Precisamente por la novedad que supone tal institución y lo desconocido de sus peculiaridades y mecanismos, se hará necesario realizar un profundo proceso de conocimiento sobre la misma y aprender del sector privado todo lo relativo a su verdadera concepción, características, requisitos y experiencia.

La introducción que hemos realizado desde la perspectiva del entorno privado debe llevar a las Administraciones a realizar un proceso de adaptación de una herramienta que ha demostrado

su utilidad y posibilidades de objetivación en aquel ámbito al afectar también a personas que desempeñan un trabajo en organizaciones similares, en muchos aspectos, a las públicas desde el punto de vista del factor humano (motivaciones, incentivos, ciertas tareas a desempeñar, necesidad de formación y progreso profesional...), y que por tanto pueden ser aplicadas al entorno público, pues no en vano ya existen experiencias en este sentido, y si el legislador ha previsto dicha aplicación a la Administración será porque es posible, lo que no debe confundirse con que sea fácil.

## **CAPÍTULO II.- EL CONTEXTO GENERAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. UNA ADMINISTRACIÓN EN TRANSFORMACIÓN QUE BUSCA LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA TAMBIÉN EN LA GESTIÓN DEL PERSONAL**

Como recuerda NIETO GARCÍA, la Administración pública española ha ido evolucionando a lo largo de su historia y sobre todo en las últimas décadas para tratar de adecuarse a las necesidades que la sociedad ha demandado en cada momento<sup>105</sup>, a través de movimientos como la Nueva Gestión Pública, la Gobernanza o la buena Administración<sup>106</sup>, unas veces mediante la reforma del régimen jurídico de sus empleados, otras flexibilizando procedimientos y en fin, otras confiando en el sector privado por falta de confianza en sí misma; pero siempre con la intención última de ser más eficaz y eficiente.

En ese constante proceso la gestión del personal y el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la actuación del empleado público han sido factores que no han sido resueltos completamente, motivo por el cual se ha aprobado el EBEP, que forma parte de un proceso mucho más amplio pero que se hace imprescindible por afectar a quienes con su trabajo reflejan los resultados de la propia Administración. En el presente Capítulo abordaremos, desde una perspectiva general, ese contexto en que se mueve el EBEP y sobre todo la evaluación del

---

<sup>105</sup> NIETO GARCÍA, A., “Un primer paso para la reforma de la Administración española”, Baena del Alcázar Mariano (Dir.), *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013, pp. 163-184. En cuanto a la evolución de la Administración Pública en general y la española en particular puede leerse, entre otros, a BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edic., Tecnos, 2000. p. 60 y ss. También OLMEDA GÓMEZ, J.A. y PARRADO DÍAZ, S., *Ciencia de la Administración. Vol. II. Los sistemas administrativos*, UNED, 2000. p. 41 y ss. GALINDO MEÑO, C., *La nueva Función Pública y el cambio en la Administración* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 79-94.

<sup>106</sup> Sobre estos conceptos resulta de interés PRATS CATALÀ, J., *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2005. PRATS CATALÀ, J., “Derecho y management en las Administraciones Públicas”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 26, 1993, pp. 130-143. BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La modernización administrativa: Introducción a los problemas planteados”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45, 1996, pp. 13-15, BAENA DEL ALCÁZAR, M., *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013, BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Reformando a Leviathan: la Administración Pública”, *Política y sociedad*, nº 20, 1995, pp. 53-62.

desempeño, dentro de un proceso más amplio de cambios e incertidumbres en el conjunto de nuestras Administraciones.

## **1.- A MODO DE INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UNA ADMINISTRACIÓN Y UN EMPLEO PÚBLICO QUE EVOLUCIONEN HACIA MODELOS DE CALIDAD. EL IMPRESCINDIBLE PAPEL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

Desde que se superara la idea del Estado burocrático y sobre todo su concepción tradicional de Ente paternalista<sup>107</sup> con unos administrados casi sometidos a él, hoy en día nos resulta normal, como consustancial al Estado moderno, que su actividad y por supuesto la de los empleados públicos, haya de regirse por criterios de eficacia, eficiencia y servicio al ciudadano, que bajo el paraguas conceptual de servicio público<sup>108</sup> trata de definir al Derecho Administrativo (aunque como recuerda RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ no es el único concepto definitorio<sup>109</sup>) y la finalidad de la propia Administración Pública por medio de la prestación de bienes y servicios, sin olvidar la fundamental garantía de los derechos de aquellos, todo ello enmarcado

---

<sup>107</sup> PRATS CATALÀ, J., De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo, 1ª edic., Madrid, INAP, 2005. p. 56. MAP, Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos [recurso electrónico], 1ª edic., Madrid, MAP, 2000. p. 19. Sobre la idea del Estado moderno y paternalista puede leerse también a DIETERLEN, P., "Paternalismo y Estado de Bienestar", Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho, nº 5, 1988, pp. 175-194. ALEMANY GARCÍA, M., "Democracia versus Constitución: ¿precompromiso o paternalismo?", Anuario de filosofía del derecho, nº 26, 2010, pp. 59-84. ABELLÁN SALORT, J.C., "Fines y límites del Estado: 'paternalismo' y libertades individuales", Anuario jurídico y económico escurialense, nº 39, 2006, pp. 363-384.

<sup>108</sup> Sobre el concepto y alcance del servicio público existe abundante literatura, entre la que podemos mencionar a SANTA-MARÍA PÉREZ, L.F., "El servicio público: concepto y evolución. La gestión de los servicios públicos. El acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", *Lecciones fundamentales de derecho administrativo: (parte general y parte especial)*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2015, pp. 309-327. FERNÁNDEZ FARRERES, G.J., "El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía", *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 18, 2003, pp. 7-21. ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Servicio público, derechos de ciudadanía y mercado interior europeo", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 184, 2005, pp. 259-274. PAREJO ALFONSO, L.J., "La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos", *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, pp. 1949-1990. CASTELLS ARTECHE, J.M., "La actual coyuntura de la Administración prestadora de servicios públicos", pp. 1991-2010.

<sup>109</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., Derecho Administrativo Español. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional, La Coruña, Netbiblo, 2008. p. 143.



en lo que se ha venido en llamar Estado del Bienestar<sup>110</sup> primero y buena Administración más actualmente<sup>111</sup>.

Los empleados públicos han sido protagonistas en mayor o menor medida de todas estas fases evolutivas, pues de su trabajo ha dependido en parte el logro de una Administración que se gestione bajo aquellos principios, que no son más que el exponente de una Administración que está cambiando de paradigma hacia la calidad y la calidad total<sup>112</sup>, concepto aquel que por genérico

---

<sup>110</sup> Expresión ésta que no es tan nueva como pudiera pensarse en un primer momento, como modo de denominación del Estado moderno del bienestar surgido tras la Segunda Guerra Mundial, y ni siquiera de los incipientes sistemas de protección social iniciados durante la Revolución industrial. En nuestro constitucionalismo ya lo podemos encontrar en la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo artículo 13, que inicia el Capítulo III (del gobierno), expresa de manera clara que “el objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bien estar [*sic*] de los individuos que la componen”. Sobre el Estado del bienestar y su crisis puede leerse, entre otros, a RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos, 2004. PÉREZ ROYO, F.J., “Crisis del Estado social: un falso debate”, Corcuera Atienza Javier y García Herrera Miguel Ángel, *Derecho y economía en el estado social*, Madrid, Tecnos, 1988. MORENO FERNÁNDEZ, L., *La Europa asociada. Crisis y Estado del bienestar*, Barcelona, Edic. Península, 2013. FAJARDO FUENTES, F.J., “Globalización y crisis del estado de bienestar”, *Revista de estudios jurídicos*, nº 5, 2004, pp. 37-59, REY PÉREZ, J.L., “¿Cómo (re)inventar el Estado de bienestar en España?”, *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 90, 2013, pp. 11-44, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., “La reforma del Estado de bienestar”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 11, 2007, pp. 827-838, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., “Sobre el estado del bienestar”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 5, 2000, pp. 1935-1937.

<sup>111</sup> Aunque, ciertamente, el concepto como tal no resulta tan moderno como podríamos pensar. Efectivamente, ya aparece en la Real Orden publicada en la Gaceta de Madrid el 8 de noviembre de 1877, por la que se felicitaba al comandante de un buque de guerra por su buena Administración en su desarme, concepto que relaciona expresamente con la economía de medios y por tanto con la eficiencia y ahorro de costes que para el Tesoro supuso el desempeño del citado funcionario.

Incluso la Gaceta del 21 de diciembre de 1751 reportaba la buena Administración económica de las Rentas del Ducado de Milán, que “no sólo baftaban para la manutencion de las Tropas, y para otros gaftos neceffarios, fino que tambien fe podra contribuir a la Emperatriz Reyna con fumas considerables de fu producto”. El contenido de la Gaceta de Madrid se puede consultar en la web oficial del Boletín Oficial del Estado, sección de búsqueda en colecciones históricas.

<sup>112</sup> Se han dado muchas definiciones de la calidad, pero a los simples efectos de introducir la necesidad de lograr una Administración y una evaluación del desempeño con unas mínimas expectativas de éxito en su respectiva misión podemos partir de la definición que ofrece la Norma ISO 9000:2005, sobre fundamentos y vocabulario de sistemas de gestión de calidad, adaptándola a nuestros propósitos. Así, calidad se puede definir como el grado en que las características y propiedades (rasgos diferenciadores) inherentes a un proceso, producto o servicio, cumplen con los requisitos o especificaciones establecidos. También es interesante recordar el Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio,

y más propio de la empresa privada no deja de ser necesario también en la Administración Pública. No en vano así lo reconoce el Informe de la Comisión<sup>113</sup> y la Exposición de motivos del EBEP, que comienza indicando en su primer párrafo que “la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración”, y con esa finalidad regula, entre otras materias, la evaluación del desempeño.

En efecto, MUÑOZ MACHADO considera que la calidad resulta imprescindible para la mejora continua de procesos y resultados con el fin de lograr la mayor eficacia y eficiencia posibles<sup>114</sup>. Serán, por tanto, los procedimientos administrativos (los procesos de la Administración)<sup>115</sup> y su optimización una parte importante del éxito de las reformas y del trabajo de los empleados públicos, y cuyos resultados, entre otros factores, constituyen el objeto de la evaluación.

---

por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado, que ya incidía en la necesidad de establecer procesos que lograran ese objetivo. Dicho reglamento fue sustituido por el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, que adaptaba a la misma los principios de funcionamiento establecidos en la LOFAGE. Sobre los distintos conceptos relacionados y la aplicación de la calidad total a nuestras Administraciones véase, entre otros, SENLLE, A., *Calidad total en los servicios y en la Administración Pública*, Madrid, Gestión 2000, 1993. PARRADO DÍEZ, S. y RUIZ LÓPEZ, J., “La Gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis”, *Revista vasca de Administración Pública*, nº 54, 1999, pp. 179-213. RUIZ LÓPEZ, J. y CUELLAR MARTÍN, E., “La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 10, 2013. AGUILERA IZAGUIRRE, G., “La calidad como parámetro de actuación de la Administración Pública”, *Actualidad administrativa*, nº 22, 2010, pp. 2695-2718, MANTECA VALDELANDE, V., “La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 66, 2007, pp. 253-304. IMAZ MANZANOS, J.M., “Planes de calidad en la Administración local: la implicación de las personas”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 87, 2005, pp. 34-40, MERINO ESTRADA, V., “La calidad total en la Administración local: fundamentos y orientaciones básicas”, *Revista de estudios de la Administración Local*, nº 291, 2003, pp. 681-703, PARRADO DÍEZ, S. y RUIZ LÓPEZ, J., “La gestión de la calidad total en la Administración Pública: Mimesis y némesis”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 54, 1999, pp. 179-213.

<sup>113</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 25. p. 65. El Informe considera que la Administración “debe responder a las demandas sociales con eficacia y eficiencia crecientes y que basa, por ello, una buena parte de su actuación en una lógica empresarial”.

<sup>114</sup> MUÑOZ MACHADO, A., *La gestión de calidad total en la Administración Pública*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1999. p. 101 y 166.

<sup>115</sup> Recordemos, con el mismo autor, que el procedimiento administrativo también es un proceso “compuesto por un conjunto de actuaciones que persiguen un fin determinado”. Op. Cit. p. 238.

Esa constante búsqueda de la eficacia y la eficiencia ha llevado al siguiente paso del que también se está hablando en el ámbito administrativo, la calidad total, y que supone una mayor implicación del empleado público. La calidad total está basada en tres principios fundamentales definidos para el ámbito privado por el *Federal Quality Institute*<sup>116</sup>, que recuerda VILLORIA MENDIETA<sup>117</sup> y aplicados al entorno público ofrecen la respuesta lógica a la nueva Administración y el empleo público que queremos: buscar la completa satisfacción del ciudadano; aplicar la mejora continua de los productos y servicios; y utilizar la total implicación de los empleados públicos.

En todo este esquema en el que se busca la satisfacción del ciudadano el empleado público y la evaluación del desempeño juegan un papel esencial; primero porque con su actuación, aplicando los procedimientos, el empleado ayuda a alcanzar tales objetivos; y segundo porque conforme indica ÁLVAREZ GARCÍA, el sistema de evaluación del desempeño se debe “diseñar como una metodología de mejora continua que, con el transcurso del tiempo, va enriqueciéndose y consiguiendo los fines perseguidos progresivamente”<sup>118</sup>, a lo que hemos de añadir, con LOSADA MARRODÁN, que la evaluación sirve para conseguir “la mejora continua en el puesto de trabajo”<sup>119</sup>.

También hay que ser conscientes, como indica PARADA VÁZQUEZ, de que la “Administración Pública no es una empresa como las privadas guiadas sólo por el instinto comercial de la rentabilidad y la ganancia, sino por el servicio a unos intereses colectivos o el ejercicio de unas funciones públicas a las que no es aplicable *mutatis mutandis* el concepto fabril o empresarial de la productividad”<sup>120</sup>. Sin embargo, estando de acuerdo con los límites que impone el ordenamiento a la actuación administrativa, eso no obsta la necesidad de aprender del sector privado y aplicar sus técnicas e innovaciones pues, con PONCE SOLÉ, necesitamos una

---

<sup>116</sup> LEWIS, F.L., *Introduction to total quality management in the Federal government*, Washington, D.C., Federal Quality Institute, 1991.

<sup>117</sup> VILLORIA MENDIETA, M., *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP, 1996. p. 171.

<sup>118</sup> ALVAREZ GARCÍA, F., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública: propuesta metodológica”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 99-113. p. 103.

<sup>119</sup> LOSADA MARRODÁN, C., “Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 407-482. p. 473.

<sup>120</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo. Vol II. Organización y empleo público*, Vol. II, Madrid, Marcial Pons, 1993. p. 374.

Administración adaptativa y que aprenda incluso de otras ramas de las ciencias sociales “si quiere mantener su dinamismo y utilidad”<sup>121</sup>, lo que de hecho ha supuesto importar conceptos tales como la evaluación del desempeño o técnicas de mejora de procesos, liderazgo, dirección por objetivos, dirección pública, gestión de personas, etc.<sup>122</sup> con el fin de optimizar los resultados y productos que los ciudadanos esperan, y coadyuvar en la consecución de una Administración de calidad e innovadora.

Esto se lo debemos a la aparición de la Nueva Gestión Pública<sup>123</sup>, que buscaba la aplicación de un conjunto de conocimientos y técnicas dirigidas a la obtención de mejores resultados<sup>124</sup>, a través de las propuestas realizadas por OSBORNE y GAEBLER bajo el título de la “reinención del Gobierno”<sup>125</sup>, debido a la supuesta ineficacia administrativa<sup>126</sup>, y que a pesar de su crítica logró sentar las bases de lo que ahora pretende ser la Administración y el empleo público.

En ese bloque de reformas destacó, a los efectos que aquí interesan, la ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública (LMRFP) que si bien suponía un *parche* normativo en la legislación sectorial, como ha recordado PALOMAR OLMEDA<sup>127</sup>, trajo consigo un trascendental cambio en la estructura del empleo público y un destacado intento de modernización

---

<sup>121</sup> PONCE SOLÉ, J., “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. Enero-Junio, nº 11, 2014.

<sup>122</sup> Existen normas de certificación de calidad específicamente creadas para las Administraciones Públicas y sus servicios, como la UNE-ISO 10001:2008, Gestión de la calidad. Satisfacción del cliente. Directrices para los códigos de conducta de las organizaciones; UNE-EN 13816 de Transporte público de pasajeros; UNE 66182 Guía para la evaluación integral del Gobierno Municipal.

<sup>123</sup> También denominada modelo *postburocrático* o gerencial, “gestión basada en el desempeño” o “la nueva Administración”, dando a entender el vuelco en la concepción de ésta, de sus objetivos y su forma de actuar, Entre otros, puede leerse a OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001.; ZAPICO GOÑI, E., *De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2012.

<sup>124</sup> Cfr. BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial Madrid, 1997.

<sup>125</sup> Cfr. OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1ª edic., Barcelona, Paidós, 1994. Sobre la crisis de la burocracia y su evolución hacia los modelos postburocráticos, puede leerse a LONGO MARTÍNEZ, F., “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”, Losada C., *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 212-244.

<sup>126</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid, Edit. Síntesis, 2005. p. 38.

<sup>127</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 42.

al introducir importantes reformas en materia de organización, régimen de funcionamiento y procedimientos de actuación, recursos humanos y cambio de cultura administrativa.

Lamentablemente, los cambios de nuestras Administraciones no han resultado todo lo rápidos que sería aconsejable, encontrándose siempre a la zaga de aquellas necesidades a través de su adaptación mediante nombres a cada cual más llamativo como reforma, modernización, racionalización o transformación, tal vez con la intención de distinguirse de los movimientos anteriores o de ser el definitivo<sup>128</sup>.

Teniendo en cuenta que los cambios en la sociedad son constantes, la Administración debe tener capacidad de acción y resolución como instrumento del que la sociedad se vale para obtener ese bienestar y donde la actuación del empleado público y sobre todo su formación se hacen esenciales. Coincidimos, por tanto, con DÍAZ MÉNDEZ y CUÉLLAR MARTÍN en que la Administración debe ser útil y práctica, tener visión de futuro y ser resolutiva<sup>129</sup>, lo que la obliga a adaptarse y saber decidir rápidamente ante las situaciones nuevas que se van produciendo.

En este ámbito la evaluación del desempeño también juega un importante papel gracias a dos factores: por una parte mediante la conexión que ha establecido el EBEP entre la misma y la formación, pues sabemos que para dar respuesta a los ciudadanos y a los desafíos que se presentan en una Administración en constante evolución hacia la calidad total esa formación se hace imprescindible. Una de las funciones de la evaluación es conocer las posibles carencias formativas de los empleados públicos, información que permite diseñar planes formativos adecuados.

Por otra parte, porque para conseguir esa visión de futuro y responder adecuadamente a dichos desafíos se necesitan empleados con habilidades que no sólo han de aprenderse sino

---

<sup>128</sup> En efecto, la idea de reforma administrativa no es nueva; proviene de la década de 1930 aunque adquiere mayor vigencia hacia la primera mitad de los años 60, adquiriendo un nuevo impulso en los años 80-90 del siglo XX a través del movimiento de la “modernización”, considerado entonces novedoso y al que en España se dedicaron innumerables esfuerzos desde los poderes públicos hasta los más diversos expertos. MAESO SECO distingue entre reforma y modernización indicando que la primera, que aparece en la década de 1980, supone mejorar la eficacia de la Administración para responder a las demandas de la sociedad, mientras que la modernización conlleva una reforma más profunda y compleja, sin un plazo fijo o definido de conclusión. MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España: (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, 1ª edic., Madrid, La Ley, 2011. p. 138 y ss.

<sup>129</sup> DÍAZ MÉNDEZ, A., CUÉLLAR MARTÍN, E., *et al.*, “Gestión pública inteligente”, Díaz Méndez Antonio y Cuéllar Martín Eloy, *Administración inteligente*, 1ª edic., Madrid, MAP, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, pp. 26-66. Precisamente el término resolutivo (que procede del latín *resolvĕre*, resolver), se define en su segunda acepción del DRAE como “*que intenta resolver, o resuelve, cualquier asunto o problema con eficacia, rapidez y determinación*”.

aplicarse al puesto de trabajo y evaluarse. Por ello la evaluación del desempeño está prestando especial atención a las competencias profesionales, que sin perjuicio de tratar más adelante podemos adelantar, de acuerdo con una parte de los expertos en la materia como LONGO MARTÍNEZ, que son aquellas cualidades inherentes al empleado que le permiten desarrollar su trabajo<sup>130</sup>. La evaluación ayuda, por tanto, a preparar al empleado público a crear esa Administración de calidad.

El principal problema que consideramos se ha dado en la Administraciones española es que ha sido reactiva más que proactiva<sup>131</sup> (aunque afortunadamente esta última viene siendo la tendencia actual). No ha sabido estar atenta a la evolución de la sociedad. Buena prueba de esas deficiencias han sido sus problemas para encontrar respuesta adecuada a las demandas de los ciudadanos y resolver su lentitud, ineficacia, costes e incluso su trato a veces inadecuado, lo que para ARENILLA SÁEZ ha llevado a la pérdida de confianza y a la deslegitimación de la Administración<sup>132</sup>. Todo lo contrario, como se ve, de lo que de ella se espera.

---

<sup>130</sup> LONGO MARTÍNEZ, F., Merito y flexibilidad. La gestión de las personas en el sector público, Barcelona, Paidós, 2004. p. 99 y 42.

<sup>131</sup> Precisamente la *proactividad* es uno de los conceptos más de moda y que se configura como requisito de una Administración moderna y más cercana a sus ciudadanos, una Administración que se adelante a sus necesidades y haga que ocurran las cosas y no espere simplemente y como hasta ahora, a que sucedan para actuar, lo que puede tener efectos desastrosos. No en vano la podemos encontrar, relacionada con el principio de transparencia, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya Exposición de motivos, apartado III, y en relación a la publicidad activa, la reconoce al indicar que las Administraciones Públicas “habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados”. Un buen ejemplo de proactividad sería la adopción de medidas preventivas ante previsiones meteorológicas adversas como nevadas o fuertes lluvias, y que tantos ejemplos de imprevisión hemos sufrido los ciudadanos.

<sup>132</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Oleiros (Coruña), Netbiblo, 2011. p. 17. Sobre la pérdida de legitimación de la Administración por una idea generalizada de que lo hace peor que el sector privado y la necesidad de tener más en cuenta al ciudadano, léase a ARENILLA SÁEZ, M., “Legitimidad y eficacia de la Administración pública”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. Enero-Agosto, nº 26-27, 2003, pp. 71-102. Sobre la legitimación de la Administración léase a SCHMIDT-ABMANN, E., “La legitimación de la Administración como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, nº 234, 1993, pp. 163-230. También es de interés BAÑÓN, R., “La legitimidad de la Administración Pública”, Bañón R. y E. Carrillo, (Comps). *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997. Asimismo, PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Buenos Aires, Madrid, Edit. Ciudad Argentina, 2003. p. 78. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 19. RAMIÓ MATAS, C., *Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, Madrid, Tecnos, 2015.

Afortunadamente, estamos siendo testigos de importantes cambios internos en las Administraciones, que están más atentas a lo que quiere el ciudadano e incluso están aprendiendo a adelantarse a sus necesidades, y donde la sostenibilidad, la racionalización y la búsqueda de mayor eficacia y calidad del sector público se han convertido en puntas de lanza en la serie de reformas llevadas a cabo<sup>133</sup>, sobre todo a partir de la crisis iniciada en 2008, lo que coincidió con la aprobación del EBEP. Se trata de conseguir una Administración más eficaz, transparente, que responda mejor al ciudadano, de manera más rápida y adecuada y que ahorre, como destaca MOLINA, logrando ajustar sus estructuras y procesos a una gestión eficiente de los recursos económicos, personales y materiales<sup>134</sup>. En este entorno el empleo público cobra un impulso renovado gracias al EBEP pero sin olvidar, con CHINCHILLA MARÍN, que para que ofrezca eficacia y eficiencia es necesario que la Administración esté bien organizada y cuente con recursos materiales y personales suficientes y adecuados<sup>135</sup>.

Esa deseable proactividad ya se empieza a mencionar como un criterio de funcionamiento de la Administración y así, por ejemplo, el *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos* destaca la necesidad de disponer de una Administración que vaya por delante de la sociedad<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> No en vano el legislador ha puesto empeño en esa obligación de cambio. Esto lo podemos ver de manera clara en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, pues no sólo su título ya sugiere esa necesidad de dotar de lógica a la Administración, sino que su expresiva Exposición de motivos incide en la prioridad de la sostenibilidad y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, así como en la “ineludible” necesidad de “abordar una profunda reforma de las Administraciones Públicas” y la racionalización de sus estructuras.

<sup>134</sup> Cfr. MOLINA MOLINA, J., Ciudadano y gasto público: por una gobernanza transparente y participativa, Navarra, Aranzadi, 2014.

<sup>135</sup> SAINZ MORENO, F., *Principios y ámbito de aplicación de la LAP (en particular, artículos 1 a 3)*, Barcelona, Ciss Praxis, 1993. p. 131. Citado por CHINCHILLA MARÍN, M.C., “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, Madrid, INAP-BOE, 2002, pp. 305-326. p. 308.

<sup>136</sup> MAP, *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos [recurso electrónico]*, 1ª edic., Madrid, MAP, 2000. En él se incide en que el “nuevo papel de la Administración requiere de un comportamiento proactivo antes que reactivo, en el que la conformación de una visión atinada de las grandes líneas de evolución de la realidad económica y social y la clarificación de las reglas de juego, que corresponde establecer a una Administración moderna, han de formar parte, necesariamente, de esa proactividad” (p. 8). Este concepto también se encuentra vinculado al empleado público y a la importancia de la formación en su actuación y en la prestación de los servicios públicos, pues el mismo texto la menciona como una de las fuentes de la formación: “La visión proactiva de la Administración, que se anticipa y utiliza la formación para mejorar y enriquecer el conocimiento existente en su seno [...]” (p. 116). Aunque coincidimos con aquellos autores reacios a los libros blancos, llenos de conceptos novedosos y alusiones a lo que la Administración debe ser y hacer, y que ciertamente parecen destinados más bien a servir de espejo de autocomplacientes, no podemos pasar por alto que

El Informe de la Comisión también incide en su necesidad de adaptación a los cambios que son necesarios en su estructura para adaptarse a las exigencias del “presente y del próximo futuro”<sup>137</sup>. Un cambio, en suma, de mentalidad en todos los implicados: cargos públicos, directivos, empleados e incluso ciudadanos. La cuestión es si, al ir España por detrás de otros países de nuestro entorno y querer ponerse a su nivel, ¿aprovechará la ventaja de la experiencia o, como nos tememos, caerá en el lamentablemente tradicional defecto de hacer las cosas con prisas y mal?, cuestión que con GUTIERREZ REÑÓN, es una de las “características tradicionales del funcionamiento de la Administración española, como son la tendencia al incumplimiento de las normas, el particularismo y la ineficacia del régimen retributivo”<sup>138</sup>.

Esa exigencia de anticipación a las necesidades de los ciudadanos, al igual que el resto de condicionantes de la Administración que deseamos, constituye también antecedente de los principios éticos y del código de conducta de los empleados públicos, regulados en los artículos 53 y 54 EBEP y en particular, como destaca PALOMAR OLMEDA, del diligente desempeño de las tareas que se le encomienden<sup>139</sup> y de la propia atención al ciudadano y la eficacia del procedimiento administrativo, pues, coincidiendo con ELENA CÓRDOBA, si hay anticipación habrá respuesta rápida y por lo tanto eficiente<sup>140</sup>, lo cual en modo alguno significa saltarse las normas, sino prever lo que va a ocurrir.

---

algo debe quedar, que se han de considerar como el inicio de las mejoras que pretenden, pues toda innovación comienza por una simple idea. El problema es que a los libros blancos y otros documentos similares les ocurre como a muchas pretendidas reformas, que finalmente no se cumplen, quedando en mero papel blanco, haciendo gala al nombre de esos libros. Sobre este problema incidiremos más adelante. En el ámbito local CORTÉS CARRERES también propugna esa necesaria proactividad, CORTÉS CARRERES, J.V. y GÓMEZ CORELL, A., “Comentarios a algunos aspectos de los modelos de gestión de las organizaciones intermedias y prácticas de modernización de sus recursos humanos”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 25, 2011, pp. 121-137. Uno de esos autores críticos con los libros blancos es FUENTETAJA PASTOR, J.A., “De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 73-107.

<sup>137</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 10.

<sup>138</sup> GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, pp. 29-70.

<sup>139</sup> PALOMAR OLMEDA, A., “Derechos, deberes y código de conducta: especial referencia a la carrera profesional y a la formación”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 215-268. p. 233 y ss.

<sup>140</sup> ELENA CÓRDOBA, A., “Fortalecimiento de la posición del ciudadano”, VV.AA, *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 131-144. p. 140.



## 2.- LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PRINCIPIO RECTOR DE LA ACTUACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO.

### 2.1.- El principio de buena Administración en el Estatuto Básico del Empleado Público.-

La buena Administración<sup>141</sup> es hasta el momento el último paso en la lógica evolución de la Administración hacia la calidad en el servicio al ciudadano, y como tal ha sido mencionada en el EBEP, habiéndose convertido en los últimos años en un referente en la acción administrativa<sup>142</sup>,

---

<sup>141</sup> El deber de buen gobierno o el más actual de buena Administración ya lo encontramos como concepto -más bien teórico- en textos clásicos de Platón, Cicerón, Aristóteles o Sócrates, cuando se referían a la necesidad de que los gobernantes buscasen el interés general y en definitiva, el bienestar de los ciudadanos. Con esta misma expresión tenemos referencias en nuestro Ordenamiento como por ejemplo en el número extraordinario de la Gaceta de Madrid de 19 de marzo de 1820, donde se daba cuenta del Decreto Real de convocatoria del “Consejo de Estado, cuya asistencia es necesaria para las determinaciones que exige el buen gobierno de los pueblos”. De más antigua es la referencia que hace la Gaceta de Madrid del 24 de junio de 1796 dando cuenta de diversas órdenes de buen gobierno y policía dictadas en Milán. O la mención a la actividad del Rey en el mantenimiento del “buen gobierno de este Reyno”, hecha en la Gaceta de 21 de febrero de 1736. Todos estos documentos pueden consultarse en el portal web del BOE: [www.boe.es](http://www.boe.es). Pese a esos contornos abstractos en que se mueven los conceptos de buen gobierno o buena Administración, podemos encontrar en nuestra legislación una definición (cosa verdaderamente rara tradicionalmente) de ese primer término, y concretamente en el artículo 2.d) de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de la Comunidad Autónoma de Cataluña: “Buen gobierno: los principios, obligaciones y reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la Administración, y los principios éticos y buenas prácticas de acuerdo con los que deben actuar los altos cargos de la Administración, los cargos directivos y demás personal al servicio de la Administración, con el objetivo de que esta funcione con la máxima transparencia, calidad y equidad, y con garantía de rendición de cuentas”. Entre otros autores, han tratado este concepto ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F.J., *El derecho a una buena Administración y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011. PRATS CATALÁ, J., “Derecho al buen gobierno”, *La Reforma de la Administración General del Estado*, Madrid, LID Empresarial, 2010, pp. 15-74. PRATS CATALÁ, J., “Políticas de buena administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza Democrática”, *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Tecnos, 2010, pp. 25-55. DURÁN MARTÍNEZ, A., “La buena administración”, *Estudios de Derecho Administrativo*, nº 1, 2010, pp. 173-193. SÖDERMAN, J., “El derecho fundamental a la buena administración”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 214, 2001, pp. 8-14. ARBELOA CASTILLO, E., *El derecho a una buena administración: responsabilidad de los grupos públicos*, UNED, Tesis Doctoral, 2013. PONCE SOLÉ, J., *El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2001. BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Sobre la idea europea de “buena administración””, Montabes Pereira Juan (coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje al José Cazorla*, Madrid, CIS, 2005, pp. 693-702.

<sup>142</sup> El punto de partida reciente del derecho de buena Administración ha sido precisamente la existencia de malas prácticas por parte de la Administración Pública, de todas en general, a través de sus empleados y cargos públicos,

sobre todo a partir de que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 o Carta de Niza<sup>143</sup> lo incluyese como derecho fundamental<sup>144</sup>. Este principio o derecho<sup>145</sup> ha recogido bajo un mismo paraguas un conjunto heterogéneo de derechos y principios, que ya existían anteriormente como tales, relativos al procedimiento administrativo en general (motivación de los actos administrativos, deber de notificar, acceso a archivos...) así como principios de actuación, donde destacan la eficacia y la eficiencia, todo ello con el objetivo de ofrecer respuestas rápidas, económicas y eficaces<sup>146</sup>. Como recuerda RODRÍGUEZ-ARANA, la buena Administración es aquella que sirve “con racionalidad, justificando sus actuaciones y que

---

dándose ineficiencias, retrasos, errores, abusos, falta de transparencia, etc. La entrada en vigor del Tratado de Maastricht dio lugar al concepto de ciudadanía europea, lo que supuso la aparición no sólo de derechos ciudadanos sino de una serie de obligaciones para sus instituciones y la consiguiente creación de la figura del Defensor del Pueblo Europeo (Ombudsman) con unas funciones similares a las de sus homólogos nacionales en la defensa de los derechos de los ciudadanos de la Unión.

<sup>143</sup> Proclamada formalmente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo en diciembre de 2000. Carta que fue enmendada y proclamada nuevamente en 2007 con el fin de poder formar parte del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, Serie C, de 17 de diciembre de 2007), y que entró en vigor en diciembre de 2009, adquiriendo el mismo peso jurídico que el resto de Tratados europeos. Dicha Carta forma parte del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como Parte II del mismo.

<sup>144</sup> GUILLEM CARRAU, J., “La buena administración en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 25, 2011, pp. 69-103.

<sup>145</sup> Sobre su naturaleza jurídica se discute si se trata de un derecho fundamental ordinario o si es un principio rector de la actuación de la Administración. En particular, TOMÁS MALLÉN considera que se trata de “una especie de *derecho-garantía* o *derecho instrumental*, que propicia la defensa de otros derechos”. TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2004. Para TORNOS sería un “mandato de optimización” impuesto a la Administración. TORNOS MAS, J., *El derecho a una buena administración [recurso electrónico]*, Barcelona, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2007, p. 38 y ss. También es de sumo interés la lectura de PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2001. PONCE SOLÉ, J., “Transparencia y derecho a una buena administración”, *Tiempo de paz*, nº 114, 2014, pp. 75-84. CARRILLO DONAIRE, J.A., “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, Santamaría Pastor Juan Alfonso (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 1137-1165.

<sup>146</sup> TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2004. p. 41 y ss. La relación eficacia-buena Administración la podemos observar en la STS de 3 noviembre 2010 sobre reversión de un bien cedido por la Seguridad Social a una Comunidad Autónoma: “[...] otorgar el destino más conveniente posible desde el punto de vista de la eficacia y los principios de buena Administración (art. 4 del RDL 2/2004 de 16 de junio), y todo ello con pleno respeto al ejercicio de las competencias de una y otra Administración pública”. FJ 2º. También en la STS de 20 octubre 2011, FJ 4º.

se orienta continuamente al interés general, tratando de mejorar de manera continua el bienestar público”<sup>147</sup>, aunque por otro lado para FUENTETAJA PASTOR plantea problemas de invocación ante los Tribunales<sup>148</sup>.

Aplicando los postulados de GIERKE, los empleados públicos son los *brazos, ojos y cerebro* de las Administraciones<sup>149</sup> y como resulta lógico, si a éstas se les está exigiendo un comportamiento excepcional basado en la buena Administración esto debe reflejarse dentro del tejido administrativo hasta llegar a quienes realmente y en su mayor parte constituyen lo que la Administración es: su personal.

Y como el ciudadano es el destinatario de la actividad de la Administración (para RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ el ciudadano es la nota característica de ésta<sup>150</sup>) la labor del empleado público adquiere un significado especial para dar una correcta atención a las demandas de aquel, cumpliendo a su vez los principios de la buena Administración, cumplimiento que también se puede comprobar mediante la evaluación del desempeño, no sólo en cuanto a lo que hace el empleado sino también respecto de cómo lo hace y de su actuación profesional ante aquel a través de su conducta, como veremos a continuación.

---

<sup>147</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., El derecho a una buena administración para los ciudadanos: un modelo global de administración, La Coruña-Madrid, Netbiblo, INAP, 2013. p. 18

<sup>148</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 15, 2008, pp. 137-154. p. 151.

<sup>149</sup> Se hace preciso recordar aquí la Teoría del órgano de GIERKE, según la cual la Administración tiene personalidad propia y está investida de competencias, prerrogativas, derechos, deberes y obligaciones, que ejerce a través de órganos que permanecen en el tiempo, siendo sus titulares, como personas físicas, un *simple* medio para lograr sus fines, actuando por cuenta de aquellos. Lo importante pues, no es la persona sino la plaza que ocupa, como conjunto de funciones y responsabilidades dentro de la organización, por lo que de acuerdo con esta idea las personas son mero instrumento para los fines de aquella. Sin perder de vista la limitación que esto supondría al papel de los empleados público, no podemos negar que son las personas quienes realizan las tareas que representan aquellas funciones, y bien consideremos su labor meramente instrumental o esencial, será tanto lo que cree la imagen que de la Administración tenga el ciudadano como el reflejo de lo que ésta hace para que sus empleados sean mejores. La primera referencia que hace Gierke a su Teoría del órgano es en VON GIERKE, O.F., *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlín, Weidmann, 1887. En nuestro derecho es interesante la crítica que se hace de dicha teoría por SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 40, 1984, pp. 43-86.

<sup>150</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., El derecho a una buena administración para los ciudadanos: un modelo global de administración, La Coruña-Madrid, Netbiblo, INAP, 2013. p. 24.

Por ello, el Informe de la Comisión hizo depender de los servidores públicos la existencia misma de una buena Administración<sup>151</sup>, que además debe encontrarse presente en todas las etapas del sistema de empleo público: selección, formación, retribuciones... No puede ser de otra forma; los continuos cambios en la forma de ser y de actuar de la Administración y sobre todo en su relación con el ciudadano han llevado a reformar de manera seria (y esperemos que definitiva) el empleo como elemento esencial en toda esa compleja estructura cambiante.

A este respecto el Informe de la Comisión tampoco dejó pasar la ocasión para destacar en su introducción la importancia del concepto, poniendo el énfasis en la íntima relación existente entre una buena Administración y un empleo público de calidad ya desde el momento mismo de la selección, para lo cual se hace imprescindible contar no sólo con los mejores profesionales sino que éstos tengan unas motivaciones e incentivos que les permitan establecer un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses legítimos y sus deberes, obligaciones y responsabilidades, teniendo en cuenta que lo primordial es siempre garantizar el mejor servicio a la sociedad<sup>152</sup>. Esa necesidad de incentivos y motivaciones –como asimismo la selección de los mejores- también entra en conexión con la evaluación del desempeño, hasta tal punto de que la motivación es mencionada por el EBEP en su Exposición de motivos como uno de sus fines primordiales, que se alcanza a través de algunos de los efectos que tiene como los retributivos o la carrera, sin pasar por alto las motivaciones internas o intrínsecas del trabajo bien hecho, obtenidas por la información recibida a través de su comprobación mediante la evaluación.

En atención a este panorama general la Exposición de motivos del EBEP también llama la atención sobre ese gran objetivo de buena Administración en su cuarto párrafo al recordar que las Administraciones deben disponer de los factores organizativos que les ayuden a lograrla, conectándola con su importancia en el ámbito europeo, destacando que entre dichos factores se encuentra el personal a su servicio.

Se parte así del importante papel que adopta una adecuada estructura y organización en la prestación de todo aquello a lo que están obligadas las Administraciones para satisfacer ese derecho a la buena Administración. Esto no supone solamente un mero cumplimiento de las obligaciones de aquellas sino hacerlo de manera eficaz, transparente, ahorrando recursos, etc.,

---

<sup>151</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p

<sup>152</sup> Op. Cit. p. 9.

todo lo cual permite el progreso social y económico, que a su vez requiere que las Administraciones y toda su maquinaria sean fuertes, eficaces y eficientes, y por tanto que las diferentes formas de gestión pública colaboren en el logro de sus objetivos<sup>153</sup>.

Como indica el párrafo transcrito, el factor humano se convierte en el elemento vertebrador de la actividad administrativa, en uno de los pilares esenciales de las Administraciones Públicas como un todo, por lo cual resulta obvio que la buena Administración, como mecanismo de excelencia en el logro de los resultados a que aspiran y como fin en sí mismo por parte de aquellas, sólo se consigue con una óptima organización, una adecuada conducta de sus miembros y la planificación, la evaluación y la mejora de su desempeño.

Podemos destacar lo que ya dijera SÁNCHEZ MORÓN sobre los problemas de funcionamiento de dicho sistema, que la buena Administración exige la profesionalidad de los servidores públicos y evitar riesgos tales como la excesiva politización, el clientelismo político, sindical o corporativista, la falta de productividad, el absentismo o la rigidez burocrática<sup>154</sup>. La buena Administración y un óptimo sistema de empleo público no es sólo eso pero pasa indefectiblemente por ello. Esa labor de mejora hasta lograr una Administración *buena* en el más amplio sentido de la palabra no depende únicamente de que su personal trabaje mejor, rinda más o esté motivado. Los poderes públicos, los cargos electos, los directivos y todos los que desde los niveles superiores de decisión están implicados en que el sistema funcione deben procurarlo de manera activa<sup>155</sup>. Para lograrlo han de establecerse, obviamente, políticas de recursos humanos realistas un sistema adecuado de carrera, ofrecer posibilidades de promoción a los empleados públicos, formarlos, motivarlos, crear esa cultura administrativa de la que ya hablamos y que tantas veces falta, y por supuesto desarrollar sistemas de evaluación del desempeño como modo de mejora del trabajo de la Administración y de sus miembros para poner de una vez a la Administración mirando hacia un mismo objetivo: el ciudadano.

---

<sup>153</sup> OCDE. Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce, Paris, OECD Publishing, 2011. p. 9.

<sup>154</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Consideraciones generales sobre el estatuto básico del empleado público”, *Justicia Administrativa*, nº 36, 2007, pp. 5-23.

<sup>155</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Comentarios al artículo 103”, Casas Bahamonde M<sup>a</sup> Emilia y Rodríguez Piñeiro Miguel (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1.682 y ss. p. 1686.

## 2.2.- *La buena Administración como fundamento para la evaluación de la conducta profesional del empleado público.-*

La idea de un código de conducta ha sido profusamente utilizada por las Administraciones Públicas para establecer y concretar las pautas de actuación del personal a su servicio con el fin de dar respuesta adecuada a las exigencias de la buena Administración<sup>156</sup>. En este sentido RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ considera que al ser fundamento y principio de actuación administrativa contiene un indudable componente ético, que adquiere más relevancia con la crisis<sup>157</sup>.

Esa necesidad se plasmó, como indica MENDES, en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 2001, como guía de actuación tanto de las instituciones europeas como de sus órganos y funcionarios en sus relaciones con los ciudadanos<sup>158</sup>, código que el EBEP introdujo en nuestro ordenamiento a través de los principios éticos y de conducta de los empleados públicos (art. 52 y ss. EBEP) y que más allá de configurar su marco ético y de actuación, dando carta de naturaleza a unos principios que casi se creían olvidados por no venir sistematizados hasta ahora (diligencia, lealtad, dedicación al servicio, etc.), se constituyen en uno de los objetivos principales, junto con el rendimiento, de la evaluación del desempeño.

Los principios éticos y de conducta que exige la buena Administración tienen la trascendencia de dar dignidad a la profesión pública, de establecer un código deontológico que de manera similar al de las profesiones colegiadas (Abogados, Médicos, etc.) eleve no sólo la autoestima de los empleados públicos<sup>159</sup>, uniéndoles como colectivo profesional (unidad que se quiere recalcar bajo el nuevo concepto de empleados públicos), garantizándoles -o al menos intentándolo- un mayor respeto por parte de la sociedad, pero a la vez exigiéndoles un más

---

<sup>156</sup> GÁMEZ GÁMEZ, J.A., “El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública: el buen gobierno y la buena conducta administrativa”, *El derecho de la ciudadanía a una buena administración: la administración electrónica*, Málaga, Oficina del Defensor del Ciudadano, 2009, pp. 125-197.

<sup>157</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El derecho a una buena administración para los ciudadanos: un modelo global de administración*, La Coruña-Madrid, Netbiblo, INAP, 2013. p. 12.

<sup>158</sup> MENDES, J., “Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour”, *EUI Working Papers Law*, nº 9, 2009. p. 3.

<sup>159</sup> Muy tocada antes y sobre todo después de la crisis por las medidas de ajuste adoptadas, así como por la tradicional mala imagen que han tenido en la sociedad.

concreto y estricto modo de actuación, pues es bien cierto que el respeto de los demás comienza por respetarse uno mismo<sup>160</sup>.

Esto da idea, con MANEIRO VÁZQUEZ, de la importancia capital que la conducta del empleado público adquiere para el legislador<sup>161</sup>. No se trata sólo de establecer la forma en que deben actuar aquellos imponiendo unas determinadas sanciones a su incumplimiento (art. 15 EBEP) sino que esa conducta va a ser evaluada. Así lo refleja en su Exposición de motivos (párrafo 4º), mencionando expresamente el principio de buena Administración y destacando la gran importancia que los empleados públicos tienen en la consecución de los objetivos de aquella de una manera eficaz, eficiente, imparcial y en definitiva, asegurando todos esos derechos de los ciudadanos (deberes por parte de aquella), principios éticos, etc. que como indica RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, forman parte de ese marco global de desempeño que es la citada buena Administración<sup>162</sup>.

El EBEP no es ajeno a esto y por ello ha configurado un marco de referencia para todos los empleados en todas las Administraciones a través de su código de conducta, materia que estudian CEA AYALA, ELORZA GUERRERO y otros autores<sup>163</sup>, cuya importancia va más allá de la mera posibilidad de evaluación sino que supone una palanca para conseguir aportar esa dignidad perdida a la profesión pública.

La conducta, como hemos mencionado, se tiene muy en cuenta en la evaluación del desempeño, siendo un elemento (con sus correspondientes sub-elementos) que decide una parte destacada de ese buen hacer general del que venimos hablando. No olvidemos que el artículo 20.1

---

<sup>160</sup> Cfr. ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F.J., *El derecho a una buena Administración y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.

<sup>161</sup> MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “El nuevo código de conducta del empleado público”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 2, pp. 251-269.

<sup>162</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El derecho a la buena Administración en las relaciones entre ciudadanos y Administración Pública”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña*, nº 16, 2012, pp. 247-274.

<sup>163</sup> CEA AYALA, A., “Acerca del código de conducta y los deberes de los empleados públicos”, *Actualidad administrativa*, nº 16, 2009, pp. 1, ELORZA GUERRERO, F., “El código de conducta como fuente ordenadora de la prestación de trabajo del empleado público”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 2, pp. 131-148, MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “El nuevo código de conducta del empleado público”, pp. 251-269.

EBEP la incluye en la definición que ofrece de la evaluación del desempeño junto al logro de resultados, siendo precisamente el concepto *desempeño* el que en sentido estricto hace una directa referencia a aquella, como se explicará al tratar el concepto de evaluación del desempeño.

En definitiva, en el binomio rendimiento-desempeño, entre lo que se hace y cómo se hace, el principio de buena Administración y los códigos de conducta o de buenas prácticas establecen las pautas a seguir, centradas en el cómo; en ello radica precisamente su importancia en el ámbito que estamos estudiando.

### **3.- LA ADMINISTRACIÓN HOY Y RETOS DE FUTURO. ¿ES POSIBLE UNA VERDADERA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL EMPLEO PÚBLICO?**

*3.1.- De administrados a ciudadanos y clientes. Un cambio esencial para entender la reforma del empleo público.-*

Si miramos retrospectivamente la evolución de nuestra Administración advertimos que se vio inicialmente como un gran ente situado muy por encima de los ciudadanos a los que se supone debía servir, e identificada tal vez con más énfasis que ahora con un concepto de Estado con potestades y privilegios exorbitantes, quedando aquellos casi como súbditos, como meros *administrados*<sup>164</sup>, hasta que a partir de la década de los años setenta del siglo XX fue cambiando su propia concepción, si bien, con COSCULLUELA MONTANER, sigue manteniendo una cierta “composición burocrática”<sup>165</sup>.

Ya no se habla tanto de administrados en el sentido tradicional de quienes quedaban sometidos a las potestades de la Administración sino de ciudadanos<sup>166</sup>, como aquellos que

---

<sup>164</sup> Tal y como nos recuerda el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, el término administrado denota una posición pasiva de quien soporta la acción de la Administración, siendo más bien un término “poco feliz”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008. p. 15

<sup>165</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 23ª edic., Madrid, Civitas, 2012. p. 28.

<sup>166</sup> Sobre el concepto de ciudadano, EMBID IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración*, Madrid, MAP, 1996. El autor lo conecta con el concepto de ciudadano europeo establecido en el actual artículo 9 del Tratado de la UE: “Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro” al ofrecer un referente



entablan una más estrecha relación con ella, sujetos de deberes pero también con más derechos, y sobre todo actuando de manera activa en las políticas públicas y en la toma de decisiones, participación que exige que aquella se base en los criterios de la buena Administración<sup>167</sup>.

Esa transición la vemos claramente entre la LPA, donde se habla de administrados, y la LRJPAC, en la que si bien quedan algunas reminiscencias al antiguo administrado<sup>168</sup> ya impera el concepto de ciudadano<sup>169</sup>. Lo que llama la atención es que se haya mantenido aún aquella terminología en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Dicha concepción, propia de la revolución francesa, si bien se ha aplicado más a las relaciones de carácter político, se viene entendiendo incluso actualmente con un sentido general en el genérico y apriorístico de aquellos que pueden entrar en una relación individuo-Administración<sup>170</sup>. La LRJPAC fue reflejo de los nuevos tiempos a los que se

---

para la LRJPAC y la LPAC, si bien la equivalencia entre ciudadanía y nacionalidad no es tan clara en nuestro ordenamiento, comenzando por la CE, que se refiere a los españoles, a personas o a “todos”. Desde este punto de vista EMBID IRUJO considera que el concepto es amplio y describe a quienes ostentan “pretensiones activas frente a los poderes públicos”, que son de carácter general y puede incluir a los extranjeros, y que se concreta en el otro concepto relacionado, el de interesado, como aquel que ostenta derechos específicos en un procedimiento. Sin embargo, COSCULLUELA MONTANER recuerda que si bien el término identifica a todo aquel que entabla relaciones con una Administración, hoy se reserva a las relaciones políticas, aunque no es del todo así al excluirse a los extranjeros, que por otro lado pueden ser también administrados. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 23ª edic., Madrid, Civitas, 2012. p. 440.

<sup>167</sup> Si bien la nota de la participación ciudadana sigue siendo una asignatura pendiente de mejora, como demuestra la valoración de los ciudadanos en 2014 publicada por AEVAL, hemos de decir que en este punto se están llevando a cabo importantes esfuerzos, como mencionamos en el presente estudio. AEVAL, *Calidad y sostenibilidad de los Servicios Públicos [recurso electrónico]*, Madrid, AEVAL, 2015.

<sup>168</sup> Parecía no tener claro el legislador el nuevo cambio de concepción de la Administración y su relación con el ciudadano cuando en la LRJPAC aún se menciona a los administrados hasta en cuatro ocasiones en su Exposición de motivos y en el articulado (arts. 97 y 137).

<sup>169</sup> En ambas normas también se utiliza el concepto interesado para referirse específicamente a quien entabla relación directa con la Administración, si bien en la LRJPAC se distingue entre la idea general de ciudadano como destinatario genérico de la actividad administrativa y el término interesado *stricto sensu*.

<sup>170</sup> Así lo vemos, por ejemplo, en el propio subtítulo del “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos”. En este sentido, y en conexión con lo que indica EMBID IRUJO en una nota anterior, ha de aclararse que cuando se habla de ciudadanos ya no hay que entenderlos exclusivamente como aquellos que tienen la ciudadanía y plenitud de derechos. La globalización y la apertura de fronteras ha hecho que no sólo los nacionales sean ciudadanos. Hoy hablamos de ciudadanía europea más allá de la propia de cada Estado miembro, pero también los inmigrantes tienen derechos -como asimismo obligaciones- frente a las Administraciones. Por tanto, el término ciudadano se entiende en un sentido amplio pues, como potenciales usuarios, clientes o pacientes de los servicios públicos, igualmente pueden llegar a entablar relaciones con los

enfrentaba la Administración, pues para ELENA CÓRDOBA la inclusión del término ciudadano es una “decisión consciente del legislador” para dejar totalmente superada la antigua concepción de administrado conforme a los postulados del Estado democrático<sup>171</sup>.

Hemos pasado pues, de una Administración más preocupada por el formalismo y la burocracia a una más cercana, transparente, participativa, receptiva, ética, plural y prestadora de servicios públicos, dentro de la culminación de la evolución del Estado social de Derecho<sup>172</sup>, en que importan las personas. Podríamos decir con SUEIRO que se está logrando aplicar el denominado principio *PEPA*: primero las *PE*rsonas, después los *PA*peles<sup>173</sup>. El término ciudadano ha evolucionado hacia distintas formas que acercan más la Administración a aquellos como usuarios, pacientes e incluso clientes, dependiendo del servicio que aquella satisfaga en cada caso concreto (usuario de un museo o piscina pública, paciente hospitalario...) <sup>174</sup>; concepto este de cliente que a pesar de las normales reticencias de autores como RAMIÓ MATAS por la aparente pérdida de una más sólida consideración constitucional de ciudadanos como titulares de la

---

mismos. Sin embargo, no hay que perder de vista que dentro de las medidas *anti-crisis*, el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, ha restringido el acceso de los inmigrantes irregulares en España del Sistema Nacional de Salud.

<sup>171</sup> ELENA CÓRDOBA, A., “De administrado a ciudadano: Veinte años de incidencia de la Constitución en el procedimiento administrativo y en las relaciones ciudadano-Administración”, Enrique Alvarez Conde (Coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, INAP, 1998, pp. 559-568.

<sup>172</sup> STC nº 18/1984, de 7 de febrero, Sala 1ª, FJ 3º: “La configuración del Estado como social de Derecho, viene así a culminar una evolución en la que la consecución de los fines de interés general no es absorbida por el Estado, sino que se armoniza en una acción mutua Estado-Sociedad, que difumina la dicotomía Derecho público-privado”. Tampoco perdamos de vista que en este contexto de cambio hemos de tener en cuenta que Estado y sociedad eran dos conceptos inicialmente separados que “llegan a fusionarse de algún modo” al pasar del Estado liberal al Estado Social. ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons, 2013. p. 49. El autor también recuerda que el título que da cobertura a la intervención del Estado era inicialmente la seguridad o el mantenimiento del orden público, hasta que posteriormente se justifican simplemente en el interés público.

<sup>173</sup> SUEIRO, E., “Comunicación íntima y preventiva en la empresa”, *Diario El País*, 23 de julio de 2010, pp. 25 (Opinión), SUEIRO, E., “Comunicar cura a pacientes y empresas”, *Diario de Navarra*, 10 de mayo de 2010, pp. 10.

<sup>174</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ya se atreve, aunque muy tímidamente, a incorporar el término usuario en el artículo 9 al tratar el sistema de identificación de los interesados en el procedimiento, y en el artículo 17, que regula el archivo electrónico de los documentos. Vemos que, en ambos casos, la referencia se centra en la Administración electrónica.

soberanía<sup>175</sup> se ha terminado por consolidar en este nuevo entorno relacional Administración-ciudadano, apareciendo mencionado por otros autores como BRUGUÉ y GOMÀ, o RICHARDS cuando se habla de procesos de calidad, mejora y modernización de la Administración, y que ha derivado en lo que se ha denominado incluso *clientelización* de dicha relación o paradigma del cliente<sup>176</sup>.

No olvidemos que los ciudadanos están cada vez mejor educados e informados sobre sus derechos y juzgan más el rendimiento de las Administraciones Públicas, reflejado a través de la calidad de los servicios públicos<sup>177</sup>. La medición de su satisfacción con los mismos es un componente esencial y un barómetro de las políticas públicas, de la evaluación del desempeño y de la mejora continua de aquellas, siendo un indicador indispensable que les lleva a buscar proactivamente la retroalimentación de esos ciudadanos<sup>178</sup>. Si se conoce su opinión sobre la percepción que tienen de los servicios públicos y sobre cómo deberían prestarse, las Administraciones serán capaces de adelantarse a sus necesidades y ajustar el desempeño de sus empleados, permitiendo optimizar su labor y la evaluación del desempeño, que tenderá a adecuar su objeto y efectos hacia la mejora de la calidad de esos servicios.

Queremos recordar aquí cómo la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno menciona la ética, la eficiencia, la eficacia y el citado buen gobierno en la actuación del Estado y las Administraciones Públicas como medios

---

<sup>175</sup> RAMIÓ MATAS, C., “La gestión pública en tiempos de crisis”, *Revista Venezolana de gestión pública*, vol. I, n° Ponencia presentada en el XIV Congreso del Clad, Salvador de Bahía, Brasil, octubre, 2010, pp. 17-34. En un sentido similar, al indicar que “Los ciudadanos no son clientes de una empresa, sino titulares de facultades, derechos y deberes públicos”, SÁINZ MORENO, F., “El valor de la Administración Pública en la sociedad actual”, VV.AA., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 103-114. p. 109.

<sup>176</sup> BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R., *et al.*, “La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, n° 1, 1994, pp. 33-46. RICHARDS, S., “El paradigma del cliente en la gestión pública”, pp. 5-16. Sin embargo, no olvidemos que, necesitados siempre de conceptos generales, la LPAC se refiere a todos ellos cuando entran en contacto con las Administraciones públicas como interesados.

<sup>177</sup> Léase el estudio 2015, relativo a la percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios públicos. AEVAL, *Calidad y sostenibilidad de los Servicios Públicos [recurso electrónico]*, Madrid, AEVAL, 2015. Dicho estudio destaca el incremento de la importancia que los ciudadanos otorgan a los servicios públicos, pero también su exigencia de que se evalúe su calidad. El estudio refleja, asimismo, que continúan siendo mayoría los ciudadanos insatisfechos, en general, con los citados servicios públicos aunque se ha estancado ese grado de insatisfacción respecto de años anteriores.

<sup>178</sup> OCDE-INAP. Panorama de las Administraciones Públicas 2013, Madrid, INAP, 2014. p. 271.

para que “los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad”<sup>179</sup>, lo que demuestra una vez más el interés de nuestras Administraciones en mejorar la relación con los ciudadanos y el papel que desempeñan en la *res publica*.

Precisamente por ello creemos que se está buscando por fin la calidad en la Administración, la mejora de sus procesos para lograr mayor eficacia en su actuación y en la respuesta a las demandas de aquellos, como han resaltado LÓPEZ CAMPS y GADEA CARRERA<sup>180</sup>, aunque también hemos de decir que de manera bastante tímida.

De ahí, como venimos indicando, la justificación que lleva a la Administración Pública a buscar soluciones rápidas y óptimas (eficaces y eficientes) a unas necesidades de los ciudadanos que se han convertido en competencias que la han transformado casi en una empresa de servicios más que en estricta garantizadora de derechos, lo que también ha supuesto que para ESTEVE PARDO sea un gigantesco consumidor de recursos públicos y empleador insaciable<sup>181</sup>, situación que ahora –nuevamente- se trata de corregir.

### *3.2.- La necesidad de que la Administración aprenda del ciudadano y de la sociedad para mejorar su actuación.-*

En este nuevo escenario la actuación de la Administración se divide en saber lo que quiere el ciudadano y en evaluar los resultados de los servicios prestados. Dentro de este último elemento se inserta precisamente la evaluación del desempeño del empleado público. Esta conexión supone estar constantemente al tanto de lo que el ciudadano-cliente demanda, pues si la evaluación se ha

---

<sup>179</sup> Preámbulo de la citada Ley 19/2013, apartado III.

<sup>180</sup> LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A., *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la Administración Pública*, Barcelona, Gestión 2000, 1995.

<sup>181</sup> Como afirma ESTEVE PARDO, la situación ha llegado a ser insostenible, con un gasto público desorbitado, lo que ha llevado al planteamiento, más teórico que práctico, sobre la distinción entre Estado garante y más reducido, y Estado prestacional. El debate se inició en Alemania, planteándose que el Estado no puede seguir manteniendo tanto protagonismo en la Sociedad cuando la mayoría de los medios están en manos privadas, lo que supone un presupuesto de ese Estado meramente garante, que reduzca su tamaño. ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons, 2013. p. 169-170. De manera similar, PAREJO ALFONSO indica que junto con las tradicionales funciones de ordenación y dirección el Estado fue asumiendo muchas otras que afectaron a la acción privada, como la organización, coordinación, fomento o intermediación, pero que las llevó a cabo sin una coherencia ni dentro de un plan ordenado. PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Buenos Aires, Madrid, Edit. Ciudad Argentina, 2003. p. 88.

de centrar en lo relevante es obvia la necesidad por conocer qué sea importante en cada momento para mejorar los resultados de la Administración y ofrecer a aquellos lo que espera en cada momento. No hemos de olvidar, con RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, que la propia Administración debe girar en torno al ciudadano, que es la razón de ser de su existencia y que para ello debe aprender a ser más eficaz y “piense más en la gente”<sup>182</sup>.

Sin embargo, la Administración debe ser consciente de una cosa, si tenemos en cuenta que el Estado actualmente ofrece bienes y servicios en competencia más o menos directa con muchos sectores del mercado y que el ciudadano ahora es considerado usuario y hasta cliente, las diferencias en la estricta gestión interna de su personal no deberían ser tantas, siendo posible importar muchas de las técnicas del sector privado, adecuándolas convenientemente a los requisitos y principios constitucionales que rigen la actuación administrativa<sup>183</sup>. Los ciudadanos son los mismos usuarios de servicios públicos y privados, y por tanto exigen que sean eficaces, incluso con más intensidad en aquellos al haberse configurado como un derecho frente a la Administración<sup>184</sup>.

---

<sup>182</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Reformismo y Administración Pública* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 11-20.

<sup>183</sup> En este sentido, URANGA COGOLLOS recuerda que la Teoría de la Administración ha venido influida por dos tendencias contrapuestas: el aislamiento y la apertura. El primero proporciona más estabilidad a la organización y la aísla de influencias que la puedan desviar de su camino, pero precisamente esa estanqueidad también provoca que quede anclada en el pasado, que no avance, o como expone el autor, la lleva a su degradación. La apertura, por su parte, corre el peligro de romper su cohesión interna, su unidad, pero tiene la ventaja de permitir aire fresco, nuevas ideas y más contacto, en definitiva, con el mundo que le rodea y con la sociedad a la que sirve. URANGA COGOLLOS, C., “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 97-110.

<sup>184</sup> El libro blanco para la mejora de los servicios públicos, de 4 febrero 2000, considera al ciudadano como cliente y exige a las Administraciones Públicas un funcionamiento similar al de las empresas privadas. Establece la necesidad de una Administración proactiva más que reactiva, que aprenda del entorno privado y que se dé una mutua relación de aprendizaje. MAP, *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos [recurso electrónico]*, 1ª edic., Madrid, MAP, 2000. Precisamente la *proactividad*, término acuñado por el neurólogo y psiquiatra austriaco Viktor Emil Frankl en su libro “El hombre en busca de sentido”, es el gran reto de la Administración Pública. Su significado –referido principalmente a las personas- es precisamente lo que se trata de inculcar ahora en la cultura administrativa: no sólo tener iniciativa, adelantarse a las necesidades de los ciudadanos, no esperar sin más las demandas de la sociedad, sino que también significa tomar o asumir la responsabilidad de que las cosas sucedan realmente. FRANKL, V.E., *El hombre en busca de sentido*, Edit. Herder, 2004. No obstante, hemos de tener presente que la Administración debe estar habilitada por una norma para poder actuar y que esa proactividad no supone que exceda su margen de acción sino que, dentro de él, prevea las acciones que ha de tomar y no espere a que las cosas ocurran para actuar.

Dándose tal conexión entre las actividades prestacionales desarrolladas por las Administraciones Públicas y por el sector privado, la pregunta que enseguida nos hacemos es si no será preciso que aquellas adopten nuevamente, y dados los cambios producidos, formas de actuar más cercanas a la empresa privada. O dicho de otro modo, ¿pueden las Administraciones Públicas llegar a ser excelentes como los son muchas empresas privadas?<sup>185</sup>

Creemos que la respuesta es afirmativa aunque con precisiones. Y lo es porque como expone ZAN, la gestión de procesos y la de personal, en su configuración teórica, aplican los mismos fundamentos que la teoría de la organización y la gestión de recursos humanos utilizados por la empresa privada<sup>186</sup>. Nos encontramos quizás más que nunca con la necesidad de separar – en su justa medida- la ciencia de la Administración del Derecho Administrativo, o la capa de la gestión del personal de la relativa a la garantía de derechos, pues no cabe duda de que es posible y necesario adecuar sistemas como la evaluación del desempeño al ámbito de dicha gestión.

En fin, es tan compleja la situación, tan diversos los problemas dependiendo de la Administración de que se trate, y tantas y distintas las soluciones aportadas en cada caso (cuando se han llevado a cabo) que nos encontramos realmente ante un entramado de gestiones y procesos de mejora tan dispar que es difícil lograr una mínima uniformidad. Existen Administraciones muy eficientes y otras que son verdaderos desastres, no siendo factible llevar a cabo una reforma común en condiciones de ofrecer la pretendida racionalidad. Muestra de ello han sido las medidas llevadas a cabo a partir de meros cálculos cuantitativos, como destaca ORTEGA ÁLVAREZ<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Sobre las diferencias entre gestión privada y pública y los factores que marcan las peculiaridades de ésta, han escrito diversos autores, y que quedan resumidas por MENDOZA MAYORDOMO, X., “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, *Documentación Administrativa*, nº Julio-Sept. 223, 1990, pp. 261-290. p. 274.

<sup>186</sup> Cfr. ZAN, S., “Teoría de la organización y de la Administración Pública”, Ramió C. y Ballart X., *Lecturas de Teoría de la Organización. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid, MAP, 1993, vol. II, pp. 637-674.

<sup>187</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., “¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 11-20. p. 14.

### 3.3.- *La Administración en busca de su misión: primer paso para establecer los objetivos de los empleados públicos.-*

Nos hemos enfrentado a una crisis económica y financiera que se ha reflejado en una reducción drástica de los recursos públicos, pero también nos hallamos desde hace mucho más tiempo ante una crisis interna del propio Estado, las Administraciones Públicas e incluso del Derecho Administrativo, que se refleja en lo que ARENILLA SÁEZ califica crisis de credibilidad, de valores en lo público<sup>188</sup> y un hartazgo y pérdida de confianza de la sociedad respecto de nuestras instituciones y políticos (corrupción, mala gestión, ineficiencia de las políticas públicas...) con el peligro de irrupción de los populismos y en lo que es quizás más grave en nuestro ámbito, en una desconfianza hacia la propia Administración y los empleados públicos a consecuencia, en parte, del gasto y la falta de controles, de lo lenta que es o del trato que reciben de algunos de sus empleados.

Todo esto ha provocado, como también indica ARENILLA SÁEZ, el desgaste de la democracia y una deslegitimación de la Administración, que no se ha dado cuenta de que los ciudadanos ya no la valoran por el logro de sus metas sociales o políticas sino por los resultados cuantificables y por sus errores de gestión<sup>189</sup>. Tal cuestionamiento surge en gran medida porque la Administración ha de tener claros sus objetivos y actualmente no tiene una idea exacta de cuáles sean éstos, hacia dónde se dirige ni qué quiere ser realmente.

BRYSON cree que los objetivos conforman la misión estratégica de la organización, que aclara su propósito y por qué debería hacer lo que hace<sup>190</sup> estableciendo, en conjunción con los mandatos legales a los que está sometida, su razón de ser y la justificación social de su existencia<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2014. p. 21-22.

<sup>189</sup> Op. Cit. p. 18-19.

<sup>190</sup> BRYSON, J.M., *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Vol. 1, John Wiley & Sons, 2011. p. 127. En relación a la misión también se habla de la visión de las organizaciones. En este caso el autor considera que se trata de lo que deberían aparentar y el comportamiento que deben tener en el cumplimiento de su misión (p. 127).

<sup>191</sup> Op. Cit. p. 50. También en BRYSON, J.M., "A strategic planning process for public and non-profit organizations", *Long range planning*, vol. 21, nº 1, 1988, pp. 73-81. p. 74.

No sólo se trata de conocer las competencias que cada una tiene asignadas, eso lo establece el ordenamiento; nos referimos más bien a su misión como organización de salvaguarda de intereses y prestación de bienes y servicios; de saber hacia dónde aspira como entidad de servicio, cuál es su razón de ser y lo que justifica su existencia<sup>192</sup>. Se trata, en suma, de conocer qué quiere lograr realmente a través de aquellas competencias y funciones, que son meros medios para llegar realmente a su verdadera misión, y que deben definirse desde los puestos de carácter político y concretarse a través de las correspondientes normas jurídicas. La misión y la visión, conceptos novedosos en nuestras Administraciones, constituyen un auténtico paradigma de actuación que trasciende su mera configuración de organizaciones de garantía y servicio público. Al ser estos últimos conceptos tan genéricos lo que se pretende es concretar lo que cada Administración ha de lograr a través de una más íntima relación con el ciudadano. Ello supone un importante paso en el logro de una verdadera Administración de calidad, que sepa qué debe hacer (su misión) y cómo la entiende (visión).

Si se conoce esto se tendrán claras también las tareas o procesos que han de llevarse a cabo para cumplir aquellas funciones, lo que nos lleva, por capilaridad, a conocer exactamente lo que tiene que hacer cada empleado público. Con ello tendremos los mimbres para lograr una Administración óptima pues, con VAQUER CABALLERÍA, la eficacia, como principio de nuestro ordenamiento, supone un mandato de optimización, mientras que la eficiencia es el conjunto de criterios para lograr dicha optimización<sup>193</sup>.

Por otro lado, LÓPEZ CAMPS considera que “la gestión de la calidad en el sector público es una cuestión política”<sup>194</sup>, por lo que creemos que los gobiernos deben poner mayor empeño en esta tarea. Son los políticos el primer eslabón de una larga y compleja cadena que debe llevar a

---

<sup>192</sup> Como ejemplo de la importancia que están adoptando los conceptos misión y visión de nuestras Administraciones Públicas podemos mencionar, por ejemplo, el caso del INAP. Sin ánimo exhaustivo igualmente AEVAL, la Agencia Estatal de Meteorología o la Agencia Tributaria de Murcia. En la Administración local podemos destacar el Ayuntamiento de Alcobendas, al ser uno de los más implicados con la modernización administrativa, o el de Madrid. Todos estos ejemplos contemplan dichos conceptos en sus sedes electrónicas.

<sup>193</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pp. 91-135.

<sup>194</sup> LÓPEZ CAMPS, J., “Gobernar es gestionar con calidad”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 11-12, 1998, pp. 39-52. Sobre calidad en la Administración Pública también LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A., *Una nueva Administración Pública: estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Guipuzcoa, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001. RAMIRO SÁNCHEZ, A., *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Madrid, Dykinson, 2002.



la máxima eficacia y eficiencia de sus empleados públicos, a la mayor calidad en la actividad administrativa a la hora de cumplir ese objetivo último que es servir a los intereses generales. Por ello GIL IBÁÑEZ y CASAMAYOR NAVARRO inciden en que debería exigirse a nuestros gobernantes los conocimientos, aptitudes, liderazgo e iniciativa necesarios para establecer adecuadas políticas públicas y sobre todo para dirigir la Administración y el trabajo de los miles de empleados públicos hacia el logro de sus objetivos y de esa misión<sup>195</sup>; lo que realmente se antoja una *misión imposible*.

El problema de los objetivos, como indica PALOMAR OLMEDA, es que en no pocas ocasiones se han confundido los de gestión con los de carácter político<sup>196</sup>, lo que indudablemente lleva a desvirtuar los fines reales de las Administraciones Públicas y por tanto del personal a su servicio, afectando a la gestión de recursos humanos.

La importancia de la misión de la organización la revela DRUCKER al indicar que constituye la clave para establecer las prioridades, estrategias, planes y la asignación de tareas que el empleado público deba llevar a cabo<sup>197</sup>. No nos debe extrañar que todo esto se haga necesario para que los empleados públicos conozcan exactamente su propia misión dentro de la organización y los parámetros de actuación. En efecto, éstos han trabajado muchas veces por inercia, saben lo que tienen que hacer en el día a día, pero la cuestión es que esa actuación debe enmarcarse en el ámbito de los objetivos de la organización sin ceñirse a una mera rutina.

Sin embargo, el EBEP tampoco parece ayudar en la tarea, pues si bien establece la misión de los empleados públicos en la consecución de los fines de la Administración mediante unas reglas de conducta, entre otros presupuestos, al configurar los principios éticos en su artículo 53.8 menciona, *in fine*, que esa actuación ha de buscar el interés general y los objetivos de la organización, lo cual hace preguntarnos si los objetivos de ésta no son el interés general; cuestión que parece solventarse si consideramos que ese, precisamente, sería el objetivo final de la Administración, el interés general, de acuerdo con nuestro ordenamiento, pero a su vez existen objetivos más concretos que llevan a aquel, lo que deben definir las distintas Administraciones en función de sus competencias.

---

<sup>195</sup> GIL IBÁÑEZ, A. y CASAMAYOR NAVARRO, S., “Políticos, gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma”, *Documentación Administrativa*, nº 286-287, 2010.

<sup>196</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 161-162.

<sup>197</sup> DRUCKER, P.F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York, Harper Business, 1993. 74-75.

Como reconoce NIETO GARCÍA, “si no sabemos lo que queremos ni a dónde pretendemos ir, ponerse a caminar es perder el tiempo”<sup>198</sup>. Por tanto lo más urgente e importante es aclararnos en los fines de las Administraciones, con lo que posteriormente será más fácil saber qué hacer. La cuestión es “¿quién pone el cascabel al gato?” ¿Quién debe identificar los fines y proponer los remedios?<sup>199</sup>

Tampoco es importante el nombre que pongamos a esos cambios sino los resultados o mejor, su alcance, ya que cualquier *reforma-modernización-transformación* trata de mejorar la Administración, ofrecer mejores servicios, lograr mayor eficiencia y responder a las demandas de la sociedad en cada momento. Lo importante es saber si los objetivos propuestos suponen una simple adaptación de la Administración, un avance o una verdadera innovación. Y precisamente aquí enlazan dos grandes cuestiones a tener en cuenta en todo lo que estamos estudiando: la adaptación de la Administración y el empleo público a las exigencias de la sociedad y la introducción del concepto de mejora continua, calidad y en fin, una verdadera transformación, como lo llaman autores como ARENILLA SÁEZ<sup>200</sup>, con innovaciones incluidas como el uso de las TIC. De hecho, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ considera que el Estado social y democrático exige su uso para lograr una mayor eficacia en la consecución de los objetivos de las Administraciones<sup>201</sup>.

La conclusión que extraemos, con NIETO GARCÍA, es que se puede modernizar mejor o peor, pero que lo que no debe hacerse es no intentarlo o “disfrazar el inmovilismo e incluso la involución con verbalismos modernizadores”<sup>202</sup>. Quizás más que de modernización deberíamos

---

<sup>198</sup> NIETO GARCÍA, A., “Un primer paso para la reforma de la Administración española”, Baena del Alcázar Mariano (Dir.), *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013, pp. 163-184. p. 166.

<sup>199</sup> Op. Cit. p. 166.

<sup>200</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Una nueva función pública para una nueva sociedad* [Conferencia], Curso de verano “Crisis de la función pública”, Santander, Julio de 2013.

<sup>201</sup> SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F., “Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos”, Jesús Punzón Moraleda (Coord.), *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 27-48. El autor recalca que con las nuevas tecnologías se logra mejorar y modernizar la actuación administrativa, aumentando la eficiencia de la Administración “ad intra”. Sin embargo, consideramos que aún hoy sufrimos de una importante falta de formación de los empleados públicos sobre las TIC.

<sup>202</sup> NIETO GARCÍA, A., “Un primer paso para la reforma de la Administración española”, Baena del Alcázar Mariano (Dir.), *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013, pp. 163-184. p. 165. El autor recuerda que en los años 60 se llamaba reforma y en los 80-90 modernización.

hablar hoy de racionalización de la Administración y el empleo público, sobre todo con las reformas llevadas a cabo después de la crisis a la que nos venimos refiriendo<sup>203</sup>, por cuanto de lo que se trata realmente es de dar un poco de lógica a la estructura y funcionamiento de nuestras organizaciones públicas en una estrategia que podemos denominar de mejora continua o de constante adaptación organizativa, aunque no han sido buen ejemplo las medidas adoptadas contra la crisis en materia de empleo público<sup>204</sup>.

Por tanto, el buen hacer, la productividad y los resultados en los ciudadanos se van a exigir desde la base, directamente a sus empleados, responsables de su consecución, pero a su vez dependerán de una óptima estructura exigible a la organización administrativa, de una buena gestión de recursos humanos y de los mayores o menores recursos personales y materiales de que disponga, y todo ello es responsabilidad exclusivamente política, como destaca RAMIÓ MATAS<sup>205</sup>.

### *3.4.- El papel de la organización administrativa en la mejora de la gestión pública.-*

Hemos de entender la Administración Pública, desde una perspectiva global, como un conjunto de organizaciones complejas cuya misión es servir, como brazo ejecutor de los poderes del Estado y bajo la dirección política (aunque, según COSCULLUELA MONTANER, sin llegar a alcanzar relieve político<sup>206</sup>) al interés general de manera eficaz y objetiva, según dejan claro los

---

<sup>203</sup> Será sobre todo a partir de 2012 cuando se aprueban leyes estatales y autonómicas en las que se habla expresamente de racionalización del sector y del gasto público en su título, y no sólo mencionándolo en el contenido. La idea que con ello tratan de transmitir estas normas puede ser la de remarcar un renovado sentido *racionalizador*, adquirido por el legislador para dar más lógica a la Administración dando a entender, por el contrario, que ésta no estaba actuando muy racionalmente. Entre las leyes más destacadas podemos mencionar la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, o la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En el ámbito reglamentario también podemos destacar el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público.

<sup>204</sup> No hay más que recordar la reducción salarial de todos los empleados públicos, la eliminación de la paga extraordinaria de 2012, la congelación de la tasa de reposición de efectivos o los despidos masivos de personal interino o temporal, lo que demuestra la falta de unas verdaderas medidas modernizadoras o racionalizadoras, pues lo único que ha habido han sido recortes sin planificación alguna.

<sup>205</sup> Cfr. RAMIÓ MATAS, C., *Teoría de la organización y administración pública*, Tecnos, 2010.

<sup>206</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 23ª edic., Madrid, Civitas, 2012. p. 28. MARTÍN RETORTILLO va un poco más allá al indicar que la Administración cumple unos fines, también instrumentales y de carácter fiduciario, cuya concreción tiene carácter político pero se aísla de

artículos 103.1 CE<sup>207</sup> y 3.1 LRJSP y también 3.1 LRJPAC<sup>208</sup>. Para MEILÁN GIL y SÁNCHEZ MORÓN se caracteriza por ser un poder público servicial, vicarial y sin intereses propios desde un punto de vista jurídico<sup>209</sup> (como pudiera tener el sector privado) por tener formas de operar muy distintas, sometidas a procedimientos más o menos rígidos y con interrelaciones entre ellas, por más que se hable de la Administración Pública en singular, y que deben actuar bajo unos mismos parámetros de actuación, parámetros que con el EBEP vemos difuminados y que se han dejado a la decisión particular de cada una de ellas.

---

consideraciones partidistas actuando con objetividad y sirviendo los intereses generales. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo económico*, Vol. I, Madrid, La Ley, 1991. p. 51.

<sup>207</sup> Entre otros, puede verse el estudio que sobre este artículo realizan BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Artículo 103.1 y 2: los principios reguladores y la estructura de la Administración”, Francisco Fernández Segado, Ramón Parada Vázquez, et al., *Comentarios a la Constitución Española. Tomo VIII - Artículos 97 a 112 de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 2006, pp. 385-410. GARRIDO FALLA, F., BAENA DEL ALCÁZAR, M., et al., *La Administración en la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980. Por otra parte, el estudio de la Teoría y la organización administrativa ha sido profuso en nuestro derecho. Mencionamos aquí una brevísima muestra de los trabajos desarrollados al respecto. BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 1984. GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., et al., *Tratado de derecho administrativo. I. Parte general*, 14ª edic., Madrid, Tecnos, 2005. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2013. ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª edic., Madrid, Tecnos, 1999. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7ª edic., Valencia, Tirant lo Blanch, 2014. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 25ª edic., Madrid, Civitas, 2014. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2010. MARTÍN MATEO, R. y DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., *Manual de derecho administrativo*, 29ª edic., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. III, La organización territorial del estado. Las administraciones públicas*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009. CLAVERO ARÉVALO, M. y ESCRIBANO COLLADO, P., *Estudios de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1992. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2010. RAMIÓ MATAS, C., *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Universidad Pompeu Fabra, 1999. PONCE SOLÉ, J. y CHITI, E., *Derecho Administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*, Madrid, INAP-Marcial Pons, 2010. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, 9ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de derecho administrativo general*, 2ª edic., Madrid, Iustel, 2009.

<sup>208</sup> También el art. 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en este ámbito.

<sup>209</sup> MEILÁN GIL, J.L., *La Administración Pública: naturaleza jurídica*, INAP, 1998. p. 501 y ss. Destacando su carácter vicarial y de servicio público SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, 2ª edic., Madrid, Tecnos, 2006. p. 72. También en SÁNCHEZ MORÓN, M., “Comentarios al artículo 103”, Casas Bahamonde Mª Emilia y Rodríguez Piñeiro Miguel (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1.682 y ss.

La finalidad de las Administraciones Públicas constituye una premisa ineludible que nos permite explicar su propia existencia y sobre todo cómo deben actuar<sup>210</sup>, lo que obliga a contar con una estructura organizativa adecuada y en la que se incluye su personal, configurándose así la Administración para SÁNCHEZ MORÓN como organización abocada al servicio de dichos intereses generales<sup>211</sup>. De este modo el EBEP crea el nexo de unión necesario entre los fines de la Administración y las necesidades del ciudadano, como justificaba la referida Orden APU/3018/2004<sup>212</sup>.

Por otro lado, cuando hablamos de las Administraciones Públicas es obvio referirse a ellas por su finalidad y objetivos dada su importancia, quedando quizás en un segundo plano su estructura y organización cuando éstos constituyen los mimbres que soportan ese entramado institucional sin los cuales los fines no podrían llevarse a cabo, lo que estamos viendo a través de los problemas que viene soportando el empleo público.

Esa compleja estructura, que parte de los principios de descentralización y desconcentración, debe tender a la mejor aplicación de los recursos en el cumplimiento del objetivo de dar respuesta a las necesidades ciudadanas, lo que no ha pasado desapercibido para el legislador, pues por ejemplo la Exposición de motivos de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, considera que las reformas han de “convertir a la Administración española en un factor de eficiencia y productividad”.

Alrededor de esta premisa, que configura la razón de ser de las Administraciones, giran los esfuerzos por mantener la prestación de bienes y servicios, la mejora de sus procesos, la reducción de costes, ser más productivas, así como una más cercana relación con los ciudadanos, lo que pasa indefectiblemente por disponer de empleados públicos profesionales, bien formados, y también que se sepa aprovechar al máximo sus capacidades, pues son sus *ojos, manos y*

---

<sup>210</sup> MINISTERIO DE JUSTICIA. XVIII Jornadas de estudio. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (III), Madrid, Ministerio de Justicia. BOE, 1999. p. 954.

<sup>211</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Comentarios al artículo 103”, Casas Bahamonde M<sup>a</sup> Emilia y Rodríguez Piñeiro Miguel (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1.682 y ss.

<sup>212</sup> La Orden APU/3018/2004 establece claramente que el EBEP “se percibe como un instrumento legislativo necesario para poder contar con unas Administraciones Públicas plenamente adaptadas a las complejas exigencias sociales a las que deben responder, permitiendo articular, a su vez, las necesidades del ciudadano en la sociedad actual con las propias exigencias organizativas de la Administración”.

*cerebro*<sup>213</sup>. Esta es precisamente la finalidad, o al menos uno de los objetivos del EBEP, que toca uno de los aspectos quizás más importantes del funcionamiento de las Administraciones Públicas españolas: sus empleados y la forma en que trabajan.

Se hace por tanto imprescindible que dicha organización sea la adecuada, esté bien estructurada y no se pierda en interminables divisiones que no llevan más que a la duplicidad de órganos<sup>214</sup>, recursos, a la ineficacia en su gestión o al sobredimensionamiento de sus plantillas, como así ha ocurrido durante los últimos años y ha resaltado el Informe CORA basando parte de sus medidas en estos desajustes<sup>215</sup>. No olvidemos que los principios de eficacia, jerarquía y coordinación son esenciales y comunes a todas las organizaciones, a los que COSCULLUELA MONTANER añade el de competencia y la estructura burocrática de su personal<sup>216</sup>.

Por tanto, en función de cómo se ordenen esos medios a través de la creación y estructuración de los órganos administrativos mejor o peor será la gestión de sus recursos humanos y sus resultados<sup>217</sup>, constituyendo esa necesaria organización el marco imprescindible en el que los empleados públicos puedan llevar a cabo de manera adecuada sus funciones y tareas para lograr la eficacia y la eficiencia pretendidas<sup>218</sup>, lo que influirá en la evaluación del desempeño, que de este modo contará con una base sólida sobre la que desarrollar sus

---

<sup>213</sup> Ojos para ver las necesidades del ciudadano, sus inquietudes, y para estar informados y al tanto de lo que ocurre en la sociedad; manos para llevar a cabo la actividad de la Administración como motor que la hace funcionar; y cerebro para dotar de talento a la Administración, para encontrar la mejor solución a los problemas que se planteen.

<sup>214</sup> Como proscribire, el art. 11.3 LRJPAC y el 5.4 LRJSP. También el art. 31 LOFAGE, aunque para la Administración periférica del Estado.

<sup>215</sup> CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013.

<sup>216</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 19ª edic., Cizur Menor, Navarra, Thomson Civitas, 2008. p. 165.

<sup>217</sup> El Tribunal Constitucional ha sido sensible a esta nueva concepción organizativa adoptando los conceptos de la moderna Administración, reflejados en su Sentencia nº 8/2010, de 27 de abril, en la que recuerda su doctrina sobre la racionalización de la función pública, reconociendo de manera clara la importancia que la óptima gestión de los recursos humanos tiene en la obtención de una Administración eficaz. STC 8/2010, Sala 2ª, FJ 4º: “Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar «como principio básico la utilización racional del funcionariado existente», así como «básicas aquellas normas que sean necesarias para garantizar la efectividad de dicho principio» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 42). Más concretamente ha estimado legítima la opción del legislador estatal por un modelo de burocracia inspirado en el principio de intercomunicación, tanto vertical como horizontal, de la función pública, así como calificado como básico dicho principio y las normas necesarias para dotarle de efectividad (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 47)”.

<sup>218</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 19ª edic., Cizur Menor, Navarra, Thomson Civitas, 2008., p. 159.

posibilidades. Y si la Constitución también garantiza que los poderes públicos velen por los intereses generales y el pleno ejercicio de sus derechos por los ciudadanos (art. 9.2 CE), siendo la Administración Pública la encargada de llevar a cabo esa función (art. 103 CE), es lógico exigir un adecuado desempeño, con óptimos resultados, eficacia y eficiencia, a los servidores públicos, lo que conlleva que pueda comprobarse mediante herramientas como la evaluación.

#### **4.- LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA COMO ELEMENTOS ESENCIALES DE ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y SU PLASMACIÓN EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO.**

*4.1.- Introducción. Un nuevo impulso del legislador del EBEP a dos principios esenciales en la Administración.*

Toda esta concepción de lo que debe ser la Administración dentro de un Estado de Derecho moderno se materializa de una forma concisa pero a la vez con una gran carga teleológica en la Constitución Española de 1978 a través de los principios de eficacia y eficiencia, que conforman la esencia de cómo la Administración debe actuar en el cumplimiento de sus fines, pasando de lo simplemente eficaz a lo eficiente en el nuevo marco de la transformación de lo público<sup>219</sup>.

Si la actuación de aquella se fundamenta en ambos principios es obvio pensar que el desempeño del empleado público deba llevarse a cabo bajo su estricto cumplimiento. Por ello el EBEP ha querido incidir en el papel de la eficiencia y sobre todo de la eficacia como factores clave en su modernización, de tal modo que los llega a vincular con la actuación del empleado público a través, por ejemplo, de sus principios éticos (art. 53.8)<sup>220</sup>.

Debe recordarse con URANGA COGOLLOS que la “Administración, en la forma en que hoy la concebimos, es el resultado de un largo proceso de cooperación entre los hombres con el

---

<sup>219</sup> ADSUARA VARELA, B., “De la Administración eficaz a la Administración eficiente”, *Eficacia del derecho: (teoría y aplicaciones)*, Madrid, Dykinson, 2010, pp. 113-126, BENAVENTE JOVER, C., “Eficacia y eficiencia: la nueva gestión pública en la Administración Pública”, *Estudios jurídicos*, nº 2008, 2008.

<sup>220</sup> Debemos recordar que la eficacia tiene una mayor presencia en el EBEP que la eficiencia, lo cual no deja de ser una constante en nuestro ordenamiento, aunque en los últimos años parece estar ganando más peso este criterio por la necesidad de ahorrar costes.

fin de alcanzar mejor unos objetivos”<sup>221</sup>, motivo por el cual cuando se habla de eficacia, y hasta de eficiencia en la actuación administrativa debe entenderse referida además y de manera concreta a los empleados públicos. Este principio jurídico, con ser esencial en el cumplimiento de los fines de la Administración, es también -como recuerda la Jurisprudencia- de contenido muy genérico e indeterminado<sup>222</sup>, lo que ha dejado a aquella y al legislador un importante marco de acción que sin duda y por lo que venimos diciendo, no han sabido aprovechar.

Esto supuso, como recuerda PARADA VÁZQUEZ, la huida del Derecho Administrativo hacia modelos de gestión privada o mediante la Administración instrumental ante la incapacidad manifiesta, no sólo de lograr mayor eficacia por sus propios medios, que es su finalidad, sino siquiera de acompañar debidamente los principios de legalidad y de eficacia y lograr ésta sin desvirtuar aquella dentro de la propia estructura administrativa, cuestión esencial en el estudio de la mejora de nuestro empleo público<sup>223</sup>.

La eficiencia por su parte, como criterio de carácter económico y hacendístico<sup>224</sup> que se repite constantemente en las leyes reguladoras de dichas materias apareciendo inicialmente en

---

<sup>221</sup> URANGA COGOLLOS, C., “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 97-110. Sobre eficacia y eficiencia, además de la bibliografía referida en una nota anterior al mencionar la atinente al Derecho Administrativo y la ciencia de la Administración, también GONZÁLEZ, E.L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, pp. 67-96. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995.

<sup>222</sup> Entre otras, destaca esta concepción en la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional en la STC 22/1984, de 17 de febrero; 27/1987, de 27 de febrero; y 178/1989, de 2 de noviembre. En tal sentido es interesante citar el FJ 3º de esta última por su claridad: “un principio esencial, sancionado constitucionalmente en el art. 103.1 de la propia Carta fundamental, que debe presidir, junto con otros que ahora no hacen al caso, toda la actuación de la Administración Pública y, por tanto, la de su elemento personal (los funcionarios y, en general, los empleados públicos): el principio de “eficacia”. Un principio que debe presidir, como es obvio, lo que es previo a la actividad administrativa, la "organización" y, en consecuencia, el aparato burocrático o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio”.

<sup>223</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, 5ª edic., Madrid, Marcial Pons, 1993. p. 28 y ss. A esa tradicional y cada vez mayor huida del Derecho Administrativo el autor, con la ironía que le caracteriza, la denomina desbandada (p. 30), pues cierto es que la Administración parece no encontrar más solución a sus problemas de eficacia que confiar en otros la ejecución de lo que no ha sabido hacer por sí misma.

<sup>224</sup> El artículo 103.1 CE, que parte del principio del sometimiento de los poderes públicos al ordenamiento jurídico establecido en su artículo 9.1, enlaza con preceptos legales que configuran la eficiencia en el funcionamiento y organización de la Administración como el imprescindible artículo 3.2 LRJPAC y el 3.1.j LRJSP, que lo prevén



diversos artículos de la Carta Magna, se configura en el EBEP no ya como un simple criterio de actuación sino incluso como un principio por la necesidad de contar más que nunca con una Administración menos costosa<sup>225</sup> y que controle el desempeño de sus empleados.

Siendo los empleados públicos quienes actúan en nombre de ella gran parte del peso de la aplicación práctica de las medidas que lleven a esta Administración renovada más eficiente y eficaz recae en ellos. No en vano GORRITI BONTIGUI recalca que una organización sólo es eficaz si lo son sus personas<sup>226</sup>.

Ambos principios parecen recibir ahora un nuevo impulso, pues centrado como está el EBEP en mejorar los resultados del trabajo de aquellos y la mayor productividad (lo que se traduce en mayor eficiencia) a través de una óptima gestión del personal, ambos principios adoptan un papel preponderante. Así, por ejemplo, menciona la eficacia como fundamento de actuación en la planificación de los recursos humanos (art. 1.f), como criterio de evaluación del personal directivo (art. 13.3) o bien como principio esencial del código de conducta (art. 53.8), en estos dos casos junto a la eficiencia.

Por tanto, siendo el EBEP como decimos, una *guía de actuación* para el empleo público del futuro, en el que se impulsa como remozado paradigma la eficacia en el logro de resultados - y en menor medida la eficiencia- creemos necesario realizar una aproximación a ambos, como referentes de la actuación de la Administración y sus empleados, yendo por delante que por ser

---

como criterio de su actuación, o la LOFAGE al incluirlo como principio de organización al referirse a la “economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales” en su artículo 3.1.d); o como principio de funcionamiento junto con la eficacia en su artículo 3.2: “a. Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. b. Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos”, a los que añade la responsabilidad por la gestión pública, la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión, o el servicio efectivo a los ciudadanos.

<sup>225</sup> Su Exposición de motivos resalta la necesidad de que el servicio público descansa en un mayor acercamiento a criterios de ahorro de costes pues “se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica «cultura» de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer”. No parece tener muy claro el legislador si la eficiencia y la eficacia son realmente principios o criterios, pues tanto los denomina de una manera como de otra.

<sup>226</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. p. 300.

conceptos tan bien y extensamente tratados por la doctrina<sup>227</sup> no vamos a dedicarles un estudio en profundidad, pues tampoco es objeto de este trabajo, sino a apuntar los aspectos que consideramos más interesantes a modo de introducción justificativa de su importancia como fundamento de la actuación del empleado público tras el EBEP.

#### 4.2.- *La eficacia como principio de actuación de la Administración y del empleado público.*

Como sabemos, la eficacia se configura como principio rector de actuación de la Administración Pública a nivel constitucional en el artículo 103.1 CE<sup>228</sup>, lo que tanto desde una perspectiva clásica formalmente garantista como desde otra más actual prestadora de bienes y servicios impone a aquella la obligación de resolver. Por ello resulta obvio trasladar su aplicación directamente a la acción de los empleados públicos, como también ha reconocido la

---

<sup>227</sup> Entre otras obras sobre el Derecho Administrativo que tratan la cuestión podemos mencionar a GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común [Ley 30/1992, de 26 de noviembre]*, 5ª edic., Cizur Menor (Navarra), Cívitas-Thomson Reuters, 2012. GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999)*, 3ª edic., Madrid, Civitas, 2000. GAMERO CASADO, E., *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, vol. N° 218-219, 1989, pp. 15-66. URANGA COGOLLOS, C., “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, n° 218-219, pp. 97-110. LORENZO DE MEMBIELA, J.B., “Eficacia y organización en la estructura burocrática de la Administración Pública”, *Actualidad administrativa*, n° 26, 2003, pp. 651-667. LÓPEZ MENUDO, F., “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, vol. 129, n° Sept.-Dic., 1992, pp. 19-76. VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”, n° 186, 2011, pp. 91-135. GIMENO FELIÚ, J.M., “El principio de eficiencia”, Santamaría Pastor Juan Alfonso (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 1255-1274. CANSINO MUÑOZ-REPISO, J.M. y ROMÁN COLLADO, R., “La reforma de la función pública española vista desde la eficiencia del sector público”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, n° 16, 1999, pp. 127-131.

<sup>228</sup> Principio que no aparecía en el anteproyecto de Constitución y se incluyó posteriormente, al parecer por inspiración del artículo 97 de la italiana, como recuerda CHINCHILLA MARÍN, M.C., “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, Madrid, INAP-BOE, 2002, pp. 305-326. p. 309.

Jurisprudencia<sup>229</sup>, al ser quienes en el cumplimiento del interés general, de la forma que prevé el ordenamiento y dentro del procedimiento establecido, aplican las normas para conseguir esos resultados que conforman los fines y objetivos de aquella<sup>230</sup>.

El principio de eficacia constituye una parte del núcleo esencial de la Administración en el cumplimiento de dichos fines, sin la cual pierde la esencia que emana de los fundamentos de la propia existencia del Estado de Derecho, pues según PARADA “no es otra cosa que la productividad, el rendimiento de la organización en la realización de sus fines” derivada de la consecuencia esencial que la CE (art. 9.2) impone a aquel, materializado en el “deber positivo estatal de acción sobre la realidad misma”<sup>231</sup>, enlazando por tanto, a nuestro entender, con la actuación de los empleados públicos<sup>232</sup>.

Pero hemos de recordar que el citado artículo, al disponer que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, está incidiendo en los dos elementos nucleares de su funcionamiento: sus fines y la forma de actuación, relacionados entre sí pero de carácter subordinado el uno al otro; elementos que constituyen base y objeto de la evaluación, pues a través del control de la forma en que actúa el empleado público se logra mejorar sus objetivos y los de la propia Administración.

---

<sup>229</sup> Así lo recoge la STC 70/2000, de 13 de marzo, FJ 6<sup>a</sup>, (mencionando a su vez la STC 143/1991, de 1 de julio, FJ 5<sup>o</sup>), al indicar que los principios de eficacia y jerarquía “deben presidir, por mandato constitucional, la acción de la función pública (art. 103.1 C.E.) y que no pueden ser objeto de subversión ni menoscabo”. También las SSTC 336/2005, de 20 de diciembre, 7<sup>o</sup>; 241/2005, de 10 de octubre, FJ 5<sup>o</sup>.

<sup>230</sup> Los más recientes antecedentes constitucionales, la Constitución de 1876 y la de 1931, ni siquiera contenían un título dedicado a la Administración, pero curiosamente la Ley Orgánica del Estado de 1967, en su artículo 40.I (Título VII.- La Administración del Estado) ya establecía los fines de ésta de manera similar a la Constitución de 1978: “La Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general”. Véase cómo se conjugan eficacia y celeridad, dos elementos que, junto con la eficiencia, suponen la clave del éxito de los fines de la Administración.

<sup>231</sup> PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. pp. 94 y 99.

<sup>232</sup> CHINCHILLA MARÍN la define como la “idoneidad para alcanzar un objetivo”, y cuya constitucionalidad supone que “la Administración ha de cumplir su función de servir a los intereses generales no sólo en términos de legalidad, sino también de racionalidad y eficiencia”. CHINCHILLA MARÍN, M.C., “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, Madrid, INAP-BOE, 2002, pp. 305-326. pp. 308 y 309. De hecho, este concepto viene definido en el DRAE (procedente del latín *efficacia*) como “capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”.

Por otra parte, el servicio público que se somete la Administración justifica, según PAREJO ALFONSO, la existencia en el precepto constitucional del principio de eficacia como una de las condiciones de su actuación<sup>233</sup> (y por ende de su personal), con su propia sustantividad y que al mismo tiempo implica las relaciones tantas veces conflictivas entre legalidad y eficacia. Por ello URANGA COGOLLOS cree que la eficacia no es realmente un objetivo de la Administración sino su condicionante<sup>234</sup>.

En este sentido hemos de considerar que la Administración eficaz (“*que tiene eficacia*” DRAE) es aquella que hace lo que se espera de ella, que da respuesta cabal y adecuada a las demandas y necesidades del conjunto de los ciudadanos a través de los procedimientos legalmente establecidos, creando (entre otros) actos administrativos que a su vez se presumen eficaces<sup>235</sup>. Estos requisitos se conseguirán también con la evaluación, como medida del desempeño del empleado público con el fin de conocer su nivel de eficacia y si cumple con los criterios establecidos para lograr cubrir adecuadamente dichas necesidades ciudadanas. Esa eficacia no sólo es un principio de actuación sino de logro, de resultado como decimos, pues lo que con él se está exigiendo a nuestras Administraciones es que actúen conforme a las normas y respecto de sus competencias, haciendo aquello para lo que han sido creadas, ni más ni menos, lo cual sólo pueden conseguir obviamente las personas que aplican las normas en nombre de la Administración a la que sirven.

La eficacia va más allá de un simple intento de ejecución, se trata de una verdadera obligación de conseguir aquello para lo que la Administración existe, y por ello la actividad del empleado público debe dirigirse a lograr su objetivo. Esto, lejos de parecer una mera declaración de intenciones supone la base fundamental de uno de los criterios de actuación que aplica el EBEP: la gestión por objetivos o por logros, que GUILLÉN ZANÓN y RAMÍREZ NÚÑEZ DE

---

<sup>233</sup> PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 123. Se trata, sin lugar a dudas, de un principio vinculante, como mandato impuesto por el artículo 103.1 CE a la Administración al exigirle una obligación especial de actuación en el cumplimiento de sus fines. STC 178/1989, FJ 3.

<sup>234</sup> URANGA COGOLLOS, C., “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 97-110.

<sup>235</sup> Un concepto que aparece relacionado con la eficacia en muchos tratados y manuales, y al que se da significados diversos, es el de efectividad, si bien tiene hoy en día exactamente el mismo que el de eficacia en su primera acepción. No en vano, PAREJO ALFONSO relaciona la efectividad con la consecución del resultado pretendido al indicar que esto lleva a “la ‘efectividad’ o, si se prefiere, el ‘éxito’ como criterio de legitimidad de la Administración pública. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 89.

PRADO han definido como una filosofía de actuación en materia de gestión<sup>236</sup> y que LORENZO DE MEMBIELA enlaza con el logro y control de la eficiencia administrativa<sup>237</sup>. De otro modo no tendría mucho sentido la evaluación del desempeño si no se establecen objetivos concretos a cumplir y la actuación administrativa se queda en la medición de un mero compromiso. De ahí en parte, como veremos al hablar de la experiencia en la AGE, los problemas que se han detectado en sus pruebas piloto al no exigir unos plazos concretos y claros de entrega de ciertos resultados.

Esos logros son los que deben, no sólo evaluarse, sino fomentarse y controlarse para conseguir de veras el cumplimiento de este principio en la moderna Administración Pública, que no debe ser otra –insistimos– que una Administración de resultados. No en vano, para CALSAMIGLIA BLANCAFORT la eficacia es precisamente la que da legitimidad a la actuación administrativa<sup>238</sup>.

Sin embargo, nos encontramos con la circunstancia de que los objetivos, fines y medios de su actuación son abstractos y por tanto poco concretos a priori, a lo que se suma el hecho de que la eficacia (al igual que la eficiencia) es también un principio indeterminado, careciendo para PAREJO ALFONSO de un sentido “unívoco y concreto y, por tanto, de un contenido y un alcance objetivos y determinados”<sup>239</sup>, siendo finalmente el legislador y la Administración quienes deban precisarlos, desde las políticas públicas, bajando por toda la estructura administrativa, hasta concluir con la definición de los objetivos de eficacia y eficiencia del propio empleado público<sup>240</sup>.

Al ser un principio abstracto la actuación administrativa deberá materializarse en diversos ámbitos y de distintas formas, desde cada acción administrativa particular hasta la del conjunto

---

<sup>236</sup> GUILLÉN ZANÓN, Á. y RAMÍREZ NÚÑEZ DE PRADO, E., “Administración por Objetivos”, *Documentación Administrativa*, nº 223, 1990, pp. 139-203.

<sup>237</sup> LORENZO DE MEMBIELA, J.B., “La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 31, 2007, pp. 249-264.

<sup>238</sup> CALSAMIGLIA BLANCAFORT, A., “Justicia, eficiencia y optimización de la legislación”, *Documentación Administrativa*, nº 218, 1989, pp. 113-152. p. 114.

<sup>239</sup> PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 90. El autor considera que pese a ser la eficacia un principio indeterminado, se encuentra claramente definido en la Constitución en aspectos destacados del régimen y funcionamiento de la Administración como su propia organización interna y sus medios personales, así como en las relaciones con otras organizaciones públicas (p. 104).

<sup>240</sup> El citado autor cree que si bien el principio de eficacia tiene un contenido jurídico único será en cada actuación administrativa donde deba establecerse el ámbito concreto de eficacia que se quiera a través, por ejemplo, de las políticas públicas que definan esa determinada actividad, lo que permitirá asimismo su efectividad en relación al empleado público. Op. Cit. p. 100 y 129.

de cada Administración y la de todas las Administraciones en su conjunto<sup>241</sup>. Por tanto, será la Administración la que establezca esos objetivos precisos, acordando los criterios de eficacia y las medidas de evaluación de la misma para su personal, lo que enlaza con la antedicha necesidad de contar con objetivos administrativos claros.

No obstante, el problema surgido de esa indefinición finalista de la Constitución, agravada por el establecimiento del Estado del bienestar y la descentralización que vivimos, ha sido una peor consecución de esos fines, menos eficacia y sobre todo, tal y como critican autores como ORTEGA ALVAREZ, una pérdida absoluta de eficiencia<sup>242</sup>.

Visto lo anterior, surge una cuestión que afecta directamente al funcionamiento de la Administración y del empleado público, pues estableciendo la Constitución una misión finalista para aquella, donde prima el fin (eficacia) sobre los medios (eficiencia), ante todo en la actividad garantista o de *imperium*, no se ha prestado la necesaria atención a la productividad o a la adecuación de esos medios a dichos fines (justo lo contrario de lo que acontece en el sector privado), lo cual nos lleva nuevamente a destacar con PAREJO ALFONSO la necesidad de que por el Estado, las Administraciones Públicas y sus responsables se concreten dichos medios y se establezcan los criterios para un uso adecuado, esto es, la racionalización fines-medios<sup>243</sup>.

En efecto, para el TC lo que hace la Constitución tras garantizar este principio es una “remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia”<sup>244</sup>, que fundamenta la *autotutela* administrativa, lo que deriva en la responsabilidad de lograr una Administración mejor: en primer lugar el legislador, con normas claras y técnicamente bien diseñadas; seguidamente los gestores

---

<sup>241</sup> PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, vol. Nº 218-219, 1989, pp. 15-66. p. 50. También en PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 129.

<sup>242</sup> Cfr. ORTEGA ALVAREZ, L., “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, vol. Enero-Abril, nº 133, 1994.

<sup>243</sup> PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, vol. Nº 218-219, 1989, pp. 15-66. p. 60 y ss. En el mismo sentido SÁNCHEZ MORÓN, para quien la eficacia administrativa “requiere adecuar los medios a los fines y una permanente atención a las condiciones en que se desenvuelve la acción administrativa y la labor de sus agentes”. SÁNCHEZ MORÓN, M., “Comentarios al artículo 103”, Casas Bahamonde M<sup>a</sup> Emilia y Rodríguez Piñeiro Miguel (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1.682 y ss. p. 1685.

<sup>244</sup> STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4º. En el mismo sentido STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 9º; STC 189/2004, de 2 de noviembre, FJ 4º.

(políticos o no) de las Administraciones, que tienen la responsabilidad de concretarlas y desarrollarlas adecuadamente para que quienes han de aplicarlas en el día a día tengan los medios óptimos y la flexibilidad necesaria para alcanzar dicha eficacia; y finalmente los propios empleados públicos que han de aplicar las normas sustantivas y de procedimiento para el logro de resultados, y que por tanto deben estar bien formados. De ahí la insistencia del EBEP en esa simbiosis entre ambos protagonistas del éxito de nuestras organizaciones públicas.

De todo ello debemos concluir, por tanto, la improrrogable y continua aplicación del principio de eficacia en toda actuación administrativa, no solamente en cuanto a los resultados de los diferentes procedimientos, en la prestación de bienes y servicios que se deben ofrecer al ciudadano, sino de manera muy destacada en la actividad diaria de los empleados públicos, en las formas de actuar y de servirlo, así como en las relaciones entre órganos y administraciones. La eficacia se manifiesta pues, desde un punto de vista objetivo, en los resultados de la Administración y del empleado público, y desde otro subjetivo en la forma de trabajar de quienes la componen, elementos que precisamente el EBEP configura como el objeto general de la evaluación del desempeño.

#### *4.2.1.- La reivindicación del criterio de eficiencia en la actuación del empleado público.-*

No podemos hablar de la eficacia de la Administración, y por ende de la del empleado público, sin hacer mención a la eficiencia<sup>245</sup>, concepto que hoy más que nunca adopta un papel que quizás no ha sido suficientemente reconocido aún por el legislador ni por la Administración, y que inciden constantemente en la mejora de la eficacia cuando quizás de lo que nos tendríamos que preocupar más es de lograr mayor eficiencia.

Para explicar este planteamiento debemos partir previamente de un inicial entendimiento de lo que significa la eficiencia<sup>246</sup> y su relación con la eficacia. En tal sentido hemos de

---

<sup>245</sup> Sobre la eficiencia como principio administrativo (aunque preferimos su consideración como criterio) puede leerse a GIMENO FELIÚ, J.M., “El principio de eficiencia”, Santamaría Pastor Juan Alfonso (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 1255-1274.

<sup>246</sup> Del latín *efficientia*, y que se define en el DRAE como la “capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”. El principio de eficiencia en la antigua LPA era llamado de economía, concepto que hemos visto mencionado antes en cuanto a economía de medios, y que utiliza actualmente la LOFAGE (suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales). Para profundizar sobre el significado

considerarla como ahorro de recursos, costes, e incluso de trámites<sup>247</sup>, conectando con la eficacia a la hora de obtener los resultados que busca la Administración con su actuación mediante el procedimiento administrativo, pero añadiéndole la relación medios-objetivos, o como indica PAREJO ALFONSO, la relación entre *inputs* y *outputs* (entradas-salidas)<sup>248</sup>.

Desde este punto de vista la eficiencia nos ayuda a buscar resultados (ser eficaces) con la menor utilización posible de recursos (ser eficientes)<sup>249</sup>, relación que para ALBI IBÁÑEZ y GONZÁLEZ-PÁRAMO dará la medida de la eficiencia<sup>250</sup>, que SIMPSON viene también denominando productividad<sup>251</sup> y que servirá como punto de partida para evaluar la actuación de la Administración y de los empleados públicos.

---

etimológico de la eficiencia, así como de la eficacia, léase a PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 91 y ss.

<sup>247</sup> El TC, en su Sentencia 204/1992 de 26 noviembre (RTC 1992\204) dejó claro que la actuación administrativa debe regirse claramente por la eficiencia, evitando duplicidades y trámites innecesarios (FJ 5º): “sería muy probablemente innecesario y, sin duda, gravoso y dilatorio que en un mismo procedimiento debiera recabarse sucesivamente dictamen de un órgano superior consultivo autonómico de características parecidas al Consejo de Estado y del propio Consejo de Estado, con desprecio de los principios de eficacia administrativa (art. 103.1 CE) y eficiencia y economía del gasto público (art. 31.2 CE)”. La relación entre eficacia, eficiencia y economía, así como en particular la eficacia en la Administración, la han estudiado METCALFE, L. y RICHARDS, S., *Improving public management*, 2ª edic., Sage, 1990. p. 29. A partir de sus postulados, también GONZÁLEZ, E.L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *Documentación administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 67-96.

<sup>248</sup> Si bien con un indudable componente de carácter económico, la eficiencia queda diferenciada de la economía en que ésta es simplemente un ahorro de recursos. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 96.

<sup>249</sup> Lo que se traduce en producir lo mismo a menor coste o producir más con los mismos medios. Ésta es la denominada eficiencia técnica. CACHANOSKY, I., “Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica”, *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, vol. 9, nº 2, 2012, pp. 51-80. Además de la eficiencia técnica también se habla de una eficiencia económica, donde se tiene en cuenta la relación entre el mencionado coste de los bienes y servicios que la Administración genera y el beneficio social o valor añadido que aporta a la sociedad o a los destinatarios; si lo que se hace realmente satisface lo que esperan los ciudadanos. Estos constituirían los beneficios de la actividad de los gobiernos. Sobre estos y otros tipos de eficiencia también PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 96 y ss.

<sup>250</sup> ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., *et al.*, *Economía pública*, 3ª edic., Barcelona, Ariel, 2009. p. 238. El control de la eficiencia pública ha sido estudiado por ALBI IBÁÑEZ, E., “Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del sector público)”, *Hacienda Pública Española*, nº 120-121, 1992, pp. 299-316. ARGIMÓN, I., ARTOLA MENÉNDEZ, C., *et al.*, *Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia*, Madrid, Banco de España, 1997.

<sup>251</sup> SIMPSON, H., “Productivity in public services”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, nº 2, 2008, pp. 250-276.



Desde nuestro punto de vista, al tratarse de un concepto que forma parte del principio de eficacia (desde una perspectiva económica, según ha indicado el TS<sup>252</sup>) como elemento a tener en cuenta a la hora de aplicar el procedimiento administrativo, preferimos considerarla como un criterio de actuación de la Administración para lograr aquella eficacia más que como un principio en sí, al formar parte (importante, eso sí) del indubitado principio de eficacia.

En efecto, si hasta ahora la Administración no ha prestado atención a los medios (a la eficiencia) por su propia configuración constitucional, como hemos visto, y se ha centrado solamente en los fines, la crisis de 2008 parece haberle hecho darse cuenta de la necesidad de aplicar adecuadamente la eficiencia como parte de la eficacia, pues no se puede pensar en el logro de la eficacia a toda costa. En este sentido es fácil deducir que a un mismo resultado se puede llegar por distintos medios (*equifinalidad*)<sup>253</sup>, aplicando más o menos recursos o invirtiendo un mayor o menor tiempo, pero en estos momentos se hace necesaria una nueva perspectiva donde el ahorro en todos los sentidos (económico, material, en tiempo, trámites...) adopte una nueva dimensión y que se traslade, obviamente, al trabajo diario del empleado público. Así también lo ha considerado la el TS al indicar que,

Así lo exige el interés general y el llamado principio de eficiencia (art. 3, último párrafo, LRJPAC) al que ha de ajustar su actuación, principio conforme al cual — conviene decirlo pues no pocas veces se tiende a confundir la eficiencia con la eficacia— la regla a seguir es la que si el mismo fin puede alcanzarse, con el mismo nivel de optimización, por diversas vías, con distintos métodos, o de distintas maneras, siempre debe optarse por la solución que implique menos gasto<sup>254</sup>.

Este cambio de paradigma lleva a que la gestión, planificación y control de los recursos humanos en general y el EBEP en particular se centren más que antes en la eficiencia por cuanto se trata de dar prioridad a ese ahorro de costes que conlleva la gestión interna mediante la

---

<sup>252</sup> La STS del 26 de octubre de 2005 (RJ 2005\9518), en su FJ 8º, identifica el principio de eficiencia como “el principio de eficacia en su vertiente económica”.

<sup>253</sup> Este principio de la teoría de sistemas supone que el resultado final de la salida de un sistema (producto o servicio) no depende de las entradas sino que se puede llegar por medio de condiciones iniciales distintas. BOLAND, L., *Funciones de la Administración. Teoría y práctica*, Bahía Blanca (Argentina), Universidad Nacional del Sur, 2007. p. 33. La *equifinalidad* es por tanto, equivalente a flexibilidad o adaptabilidad. Precisamente la Administración que estamos buscando debe ser flexible, que se adapte a los cambios, y que sea abierta, que se deje influir en lo que de positivo puede ofrecerle la sociedad.

<sup>254</sup> STS de 20 de junio de 2002. FJ 5.B.

aplicación de las distintas técnicas que permitan optimizar las plantillas y el trabajo del personal a disposición de la Administración y lograr que produzca más, cumpliendo así “las demandas de mayor eficiencia y productividad” que menciona el EBEP en su Exposición de motivos.

No olvidemos tampoco que esa misma Exposición de motivos deja claros esos objetivos de eficiencia, pues “la legislación básica ha de prever los instrumentos que faculten a las diferentes Administraciones para la planificación y ordenación de sus efectivos y la utilización más eficiente de los mismos”. El EBEP pretende así que sus integrantes logren ser eficaces con eficiencia.

#### *4.2.2.- La relación entre los principios de eficacia y eficiencia y su conexión con la actuación del empleado público.-*

De acuerdo con lo que acabamos de ver existe una indudable relación entre ambos principios, pues si la eficacia nos obliga a conseguir el resultado de lo que se debe hacer, o como indica GORRITI BONTIGUI al tratar la evaluación del desempeño, *hacer bien lo que hay que hacer*<sup>255</sup>, la eficiencia exige que ese hacer se desempeñe lo mejor posible y con economía de medios<sup>256</sup>; o según señala FERNÁNDEZ AGUADO, el eficaz hace las cosas correctas, el eficiente las hace correctamente; por tanto, lo ideal es hacer las cosas correctas correctamente<sup>257</sup>. En suma, la distinción nos permite justificar por qué la actuación de la Administración ha sido en parte eficaz, pero muy poco eficiente.

Ahora, de lo que se trata es de mejorar la eficacia administrativa mediante una mejora de ese elemento que la complete llamado eficiencia, lo que se logra básicamente a través de la

---

<sup>255</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. p. 298.

<sup>256</sup> TAMAMES GÓMEZ distingue ambos términos diciendo que mientras la eficacia supone hacer las cosas, la eficiencia significa hacerlas bien. TAMAMES GÓMEZ, R. y GALLEGO AGUAGIL, S., *Diccionario de economía y finanzas*, Alianza Editorial, 2006. Tengamos también en cuenta que la economía procedimental es un criterio íntimamente ligado con la eficiencia de la actuación administrativa a través del procedimiento, y plasmado en el artículo 75 LRJPAC en el sentido de que deben acordarse en “un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo”. La LPAC establece este criterio, pero enlazándolo más acertadamente con el principio de simplificación administrativa a través de la concentración de trámites en su artículo 71. Tal criterio de economía adoptar medidas como la unidad de expediente y resolución, así como la acumulación de los que tengan “identidad sustancial o íntima conexión” (art. 73).

<sup>257</sup> Cfr. FERNÁNDEZ AGUADO, J., *El idioma del liderazgo*, Madrid, Lid Editorial, 2012.

actuación del empleado público. El EBEP no ha sido ajeno a esta necesidad pues en su artículo 69.1 ambos principios aparecen como objetivos de la planificación de los recursos humanos para lograr una mejora de los servicios públicos (eficacia) cuidando de la “utilización de los recursos económicos disponibles” (eficiencia).

Eficacia y eficiencia son pues, y como recuerda GORRITI BONTIGUI, un “binomio inevitable, haz y envés de hoja”<sup>258</sup>, relacionados íntimamente con otros conceptos de la propia evaluación del desempeño (relevancia, fiabilidad, dimensiones, criterios, indicadores...), y que constituyen principios de actuación a los que ha de aspirarse con herramientas tales como la propia evaluación.

Esto requiere de un importante esfuerzo de planificación, de cambio de postulados y de mejora de procesos y formas de actuar; un cambio de cultura administrativa -en lo que incide el EBEP- y mayor control de lo que se hace. Como decimos, en este ámbito entra en juego de manera especial la evaluación del desempeño como herramienta para conocer si lo que hay que hacer se hace bien y donde la eficacia y la eficiencia no sólo constituyen el fundamento de su existencia y la finalidad de su aplicación, sino que también se encuentran íntimamente relacionados con dos conceptos que componen el núcleo de la actuación del empleado público y el centro de atención (sobre todo el segundo) de cualquier proceso de evaluación: las funciones y las tareas, pues las funciones nos dicen qué se debe hacer, lo que inevitablemente lleva a la eficacia, concretando los cometidos que tienen encomendados la organización o el empleado público, que los despliega a través de las tareas, que deben pertenecer a alguna función. Desde este punto de vista, la tarea se relaciona con la eficiencia, pues nos indica cómo se hace el trabajo, cómo se materializa la función, siendo un requisito de buena gestión y encontrándose en relación directa con la utilización de los medios que la Administración requerirá.

Recordemos con PAREJO ALFONSO que la eficacia se refiere al logro efectivo de los objetivos previamente fijados, mientras que la eficiencia sería una subespecie de aquella, que

---

<sup>258</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. Podemos encontrar claramente esa relación eficacia-eficiencia en la Ley 4/2013, de 21 de mayo, del Gobierno abierto de Extremadura, que en su artículo 3.j) define la eficiencia indicando que consiste en “la utilización óptima de los medios para conseguir la eficacia, con introducción de la perspectiva económica en el análisis de ésta”. Aunque es un poco redundante deja clara la finalidad de la eficiencia como medio para lograr de la mejor manera posible la eficacia.

tiene en cuenta la relación entre los objetivos fijados y los medios utilizados para hallar el equilibrio óptimo en la actuación administrativa<sup>259</sup>.

Por tanto, eficacia y eficiencia deben actuar unidas, quedando íntimamente relacionadas a su vez con los objetivos de las Administraciones y de los empleados públicos, a los que se les deberán asignar con criterios de eficiencia tareas que den resultados eficaces. Sin embargo, que eficacia y eficiencia deban actuar juntas no supone necesariamente que ocurra siempre así. Podría darse una actuación eficaz, con resultados, pero a costa de desempeñar tareas ineficientes, como ha venido ocurriendo, o realizarse tareas que no tengan una función asignada o que no aporten valor a la actuación administrativa, concepto de igual forma esencial en materia de calidad.

Con esto en mente la Administración ha de ser capaz de diseñar y modificar sus procesos hacia la adecuada conjunción entre eficacia y eficiencia, manteniendo su preocupación por lograr resultados pero insistiendo en que los procedimientos que deben aplicar los empleados públicos sean óptimos desde el punto de vista de la eficiencia. Para ello también deberá tenerse en cuenta su experiencia y formación, como venimos mencionando en este trabajo.

La evaluación del desempeño se va a convertir así en la herramienta perfecta para aunar dichos principios, pues no sólo va a permitir medir los resultados de la actuación del empleado público, sino que va a aportar ese plus de calidad a través de la comprobación y la información acerca de la forma de hacer las cosas, lo que sin duda permitirá a las Administraciones mejorar su eficiencia.

Se tratará, por tanto, de llevar a cabo una estrategia de mejora continua, pues hemos de recordar que la transformación de la Administración no acaba nunca sino que es un *proceso* constante y adaptativo a los cambios sociales que exige un imprescindible esfuerzo de superación por parte de todos los implicados.

#### *4.3.- El procedimiento administrativo como nexo entre la eficacia de la Administración, del empleado público y la evaluación del desempeño.*

Si hemos apuntado que el principal objetivo de las medidas de transformación de nuestras Administraciones Públicas es la mejora de su eficacia a través de sus empleados, la cuestión que

---

<sup>259</sup> PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, vol. Nº 218-219, 1989, pp. 15-66.

se plantea en este punto es la conexión que pueda existir entre dicho objetivo y el desempeño de su personal<sup>260</sup>.

Siguiendo a PAREJO ALFONSO, el procedimiento supone el foco de atención, tanto de los resultados de aquella como de los del empleado público, así como el ámbito en el que se manifiestan los derechos de los ciudadanos<sup>261</sup>; por ello adquiere tal importancia a la hora de evaluar los resultados (de la organización y sobre todo de su personal) y el desempeño (entendido como conducta) del empleado público ante aquellos ciudadanos. Cada procedimiento se inicia con un *input* o entrada (sea de oficio o a solicitud del interesado) que transformado a través del oportuno procedimiento por los empleados competentes en cada caso termina en un *output* o resultado<sup>262</sup> que será devuelto al ciudadano, quien valorará el trabajo de la Administración a través

---

<sup>260</sup> Cfr. DÍAZ Y DÍAZ, M.C., *El empleado público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración*, Universidad de Salamanca, Tesis Doctoral, 2011. Podemos encontrar una aproximación al procedimiento administrativo y su mejora en ARANCÓN CARNICERO, C. y CORRAL VILLALBA, J., *Procedimiento administrativo y técnicas gerenciales*, Madrid, GPS, 2001, BLANQUE AVILÉS, J.M., BLANQUE REY, L., et al., *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Lex Nova, 2013, CUETO PÉREZ, M., *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008, DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Alicante, Cívitas, 1992, GAMERO CASADO, E., *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, GARBERÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo común: (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 2000, MÍGUEZ MACHO, L., ALMEIDA CERREDA, M., et al., *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014. REBOLLO PUIG, M., CARBONELL PORRAS, E., et al., *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Madrid, Iustel, 2015.

<sup>261</sup> Cfr. PAREJO ALFONSO, L., “El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento”, Enrique Alvarez Conde (Coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, INAP, 1998, pp. 539-558.

<sup>262</sup> Según PAREJO ALFONSO, la actividad de las organizaciones es repetitiva, cíclica y cuyas fases serían: *input*, transformación y *output*, que comparten con otros sistemas abiertos las características de entropía negativa, *feedback*, homeostasis y equifinalidad. PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995. p. 95. De estas características, la que más nos interesa por su importancia en la evaluación del desempeño es el *feedback* o retroalimentación, al ser un elemento esencial de la misma y al que nos referiremos más adelante. Sobre la actividad y características de las organizaciones abiertas como las Administraciones Públicas, KATZ, D. y KAHN, R., “Organizaciones y el concepto de sistemas”, *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid, MAP, 1993, vol. I,

del mismo y de la actuación de su personal, obteniendo una percepción sobre el funcionamiento de aquella<sup>263</sup>. Es decir, obtiene unos resultados objetivos y una percepción de mayor o menor eficacia, de cómo le haya tratado el empleado (conducta) y de cómo se haya tramitado el procedimiento (rapidez, trabas, etc.).

El ciudadano no entiende de estructura administrativa ni de motivación, formación o gestión del empleo público; el ciudadano sólo tiene dos puntos de conexión con la Administración: uno directo, que es el personal que le atiende cuando llega a ésta, y otro indirecto, que es el procedimiento que deba tramitarse y mediante el cual se comunica con aquella. Si bien finalmente va a valorarla como organización, dicha valoración dependerá en un porcentaje muy importante del trabajo del empleado, que a su vez dependerá, aunque no totalmente, del procedimiento administrativo.

Obviamente, también mediante procedimientos administrativos funciona internamente la Administración y su personal se relaciona con ella, lo que interesa ahora mencionar pues la evaluación del desempeño es precisamente un proceso técnico interno vinculado a un procedimiento administrativo, en el que tiene gran importancia el *proceso externo* (la actuación frente al ciudadano) al ser en parte el objeto de esa evaluación por medio de la conducta profesional.

Sólo a través del procedimiento administrativo se materializan las tareas del empleado público, como partes del todo (el procedimiento en sí) que ha de llevar a un resultado. Esto es así porque de él dependen elementos esenciales del éxito de aquellas reformas como puedan ser, primeramente y desde el punto de vista del empleado público, el desempeño de su trabajo en su faceta de resultados, y quizás en menor medida, de conducta, así como la celeridad con que se logren esos resultados, la eficiencia a la hora de utilizar los recursos o la transparencia y acceso a la información por parte del ciudadano.

---

pp. 561-577. PUCHOL MORENO, L., *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7ª edic., Madrid, Díaz de Santos, 2012. p. 7.

<sup>263</sup> Ese *output*, a la hora de valorar sus efectos en el ciudadano, se descompone a su vez en dos elementos: el resultado en sí, esto es, el bien o servicio que se le entrega, y la percepción que aquel tiene sobre dicho resultado. Parecen cuestiones baladíes que escapan del Derecho Administrativo pero que a la hora de evaluar las políticas públicas y la eficacia real (si queremos, objetiva y subjetiva) de la Administración, deben ser tenidas muy en cuenta, pues se trata de dos elementos muy importantes. De este tema hablamos en otro apartado de este trabajo.

Del mismo modo, desde la perspectiva de la Administración el procedimiento juega un papel muy similar pero a mayor escala. Los mejores resultados (eficacia) de aquella provendrán de mejores procedimientos; la resolución en plazo por parte de la Administración dependerá de procedimientos óptimos que eviten duplicidades y trámites superfluos. Así lo mismo con la eficiencia, la transparencia o la atención al ciudadano.

El papel de la Administración adquiere aquí mayor relevancia al ser la responsable de poner a disposición de los empleados públicos los medios que les permitan llevar a cabo todas esas exigencias de resultado y forma de actuación. Ninguna Administración puede pretender implantar la evaluación del desempeño para lograr mayor eficacia y eficiencia si no mejora y simplifica los procedimientos reduciendo o eliminando ineficiencias, aplicando las TIC para la informatización de procedimientos y reducción del papeleo<sup>264</sup>, o sin proveer los medios personales y materiales que sean necesarios, ni siquiera sin incentivar y formar adecuadamente a sus empleados sobre aplicación y mejora de procesos, atención al ciudadano, etc.<sup>265</sup>

En definitiva, la eficacia de la Administración y el éxito de la evaluación del desempeño no dependen sólo de que el empleado público se esfuerce más o que tenga un comportamiento más ético, ni siquiera de que esté mejor pagado; dependen en buena medida de que la Administración preste especial atención a ir mejorando todos estos elementos que conforman el marco de actuación del empleado, siendo como decimos el procedimiento administrativo un factor esencial al no ser sólo nexo de unión entre eficacia administrativa y del empleado sino

---

<sup>264</sup> La importancia de las TIC ya aparece reflejada en las reformas que se han ido realizando en la LRJPAC y en leyes de administración electrónica como la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Pero con la LPAC adquiere un impulso renovado, lo que no puede ser de otra manera si consideramos la importancia que ya tienen ahora y tendrá en los próximos años las TIC. En la citada norma se incide en la aplicación de la informática para mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos; así, la Exposición de Motivos (apdo. III) justifica que “una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados”. La aplicación de las TIC al procedimiento administrativo ha sido estudiada por PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español”, Alenza García José Francisco y Razquín Lizarraga José Antonio (Dir.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2007, pp. 565-588.

<sup>265</sup> La Jurisprudencia constitucional recuerda la responsabilidad del Estado a través de la libertad de actuación que le otorga la Carta Magna para regular el procedimiento administrativo dentro de los límites que impone en cuanto a las garantías del artículo 24.2 y principios del 103.1. Por todas, la STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 5º.

sobre todo entre ambos y el ciudadano, que despliega sus derechos y cumple sus obligaciones a través del mismo.

Y siendo el procedimiento administrativo el medio que la Administración tiene para alcanzar sus fines y con ello la eficacia, los criterios y elementos que lo componen, como la celeridad o la eficiencia, conforman piezas clave en la evaluación del desempeño y puntos esenciales en los que basar la actuación del propio empleado y que por tanto habrán de ser tenidos en cuenta en aquella.

## **5.- CONCLUSIONES.**

Hemos podido comprobar cómo las Administraciones Públicas han tratado de adaptarse a lo largo de su historia a las necesidades de la sociedad con mayor o menor éxito, pero siempre por debajo de lo deseado. Actualmente estamos viviendo un nuevo proceso modernizador -otro más- que a buen seguro no será el último, pero que ha sido acompañado de significativas reformas, contando con dos importantes telones de fondo a modo de catalizadores: la crisis económica y la aprobación del EBEP.

Ambos han servido y deben servir de impulsores de esos cambios hacia una Administración que sea más proactiva, transparente, participativa y cómo no, eficaz y eficiente. Éstos y otros son conceptos que adquieren especial fuerza más que nunca, precisamente por hallarnos en unos momentos de verdadera incertidumbre sobre la función del Estado del bienestar y los niveles de gasto público que ha acarreado, y que exigirá de los empleados públicos un mayor esfuerzo para conseguir esas metas.

El legislador del EBEP también se dio cuenta de esa necesidad de renovar el empleo público hacia la calidad por sus tradicionales carencias, recordando la importancia de aplicar la eficiencia, además de lograr la eficacia, para una completa satisfacción del interés general. La nueva faceta de las Administraciones como prestadoras de servicios y del ciudadano como partícipe en los asuntos públicos y hasta cliente impone también ese cambio. Hemos de darnos cuenta de que el ciudadano quiere más y mejores servicios y a menor coste; el Estado prestacional, si bien reducido un tanto debido a la crisis, no va a desaparecer por su propio carácter social; y como hemos dicho en este Capítulo, se trata de lograr un mejor Estado, lo que supone un gran esfuerzo en todos los aspectos de su funcionamiento.



La disyuntiva que se plantea es la de combinar mayor eficacia, que incluye como subespecie la eficiencia, con el mantenimiento de la faceta garantista del Estado. Ante tal cuestión hemos visto y creemos sinceramente que es posible mejorar aquella sin necesidad de disminuir, y mucho menos de vulnerar, los derechos de los ciudadanos, pues ambos principios también se cumplen simplificando los procesos, adaptándolos a las circunstancias de cada momento, haciéndolos más eficientes mediante el estudio pormenorizado de las tareas, las personas, unidades y órganos que se ven implicados en cada tipo de actividad pública; rediseñando y reorganizando unos y otros para evitar duplicidades, pasos y trámites innecesarios, aplicando las TIC, etc. Todo esto llevará a la calidad e incluso a la excelencia en la Administración, porque lejos de lo que pueda parecer nuestras organizaciones públicas sí pueden alcanzarlas; la cuestión será saber nuevamente si existe verdadero interés en ello.

Todos estos elementos, además, son catalizadores necesarios y presupuestos para una buena evaluación del desempeño, centrada -en definitiva- en el procedimiento administrativo, y que permite potenciar la ciertamente necesaria eficiencia administrativa a través del control de la forma en que actúan los empleados públicos, no sólo en cuanto a su conducta ante el ciudadano, sino también respecto a las competencias que despliegan en el ejercicio de sus funciones, o mediante una más estricta aplicación del principio de celeridad. Con todo esto queda claro que si el procedimiento, como instrumento por el cual la Administración logra sus resultados, no es óptimo, la evaluación no tendrá éxito.



## **CAPÍTULO III.- LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ANTE EL RETO DE LA CRISIS Y LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ADMINISTRACIÓN**

Como se mencionó anteriormente, la aprobación del EBEP y por tanto la aparición de la evaluación del desempeño han coincidido con una crisis que ha supuesto un importante retraso en su aplicación, y que aún hoy estamos sufriendo. Sin embargo, los retos a los que se enfrentan nuestras Administraciones a la hora de impulsar, planificar y poner en marcha modelos de evaluación no se reducen solamente a los problemas económicos, que por otro lado casi se han presentado como el mayor de los inconvenientes y se han venido utilizando como *excusa* a la hora de pensar siquiera en implantarlos.

Las Administraciones Públicas no sólo han sufrido los efectos de la crisis, que es de carácter coyuntural; también se enfrentan a otra serie de problemas más permanentes y graves en cuanto a sus estructuras, de mentalidad y en definitiva, de gestión del personal a su servicio.

En el presente Capítulo abordaremos estas cuestiones, que configuran la justificación necesaria para la implantación de unos sistemas de evaluación que ofrezcan las mínimas oportunidades de éxito, finalizando con algunas de las virtudes más importantes que podemos extraer de la aplicación de esta herramienta.

### **1.- LOS EFECTOS GENERALES DE LA CRISIS EN LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. LA INCAPACIDAD PARA ADOPTAR MEDIDAS RACIONALIZADORAS DEL EMPLEO PÚBLICO.**

Como señala PALOMAR OLMEDA, uno de los principales afectados por la crisis iniciada hacia 2008 ha sido el desarrollo del propio EBEP y en particular el buque insignia de las reformas que introduce, la evaluación del desempeño, que ha sufrido un retraso o incluso la falta de tratamiento por parte de la AGE y varias CC.AA<sup>266</sup>, lo que también ha repercutido, como

---

<sup>266</sup> PALOMAR OLMEDA, A., “Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3, 2012, pp. 78-93. No obstante, y entre las medidas contra la crisis, el Estado aprobó el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por el que aprovecha la ocasión para

recuerdan BOLTAINA BOSCH o MAURI MAJÓS, en las Entidades Locales<sup>267</sup>, justificado todo ello en el importante coste que hubiera supuesto la aplicación del Estatuto, según reconocieron algunos Gobiernos autonómicos y el central. Pero es más, aunque se han aprobado leyes específicas, como en Valencia, Castilla la Mancha, Galicia o Extremadura, o adaptado las existentes como en Murcia, en algunos casos no se han llegado a desarrollar totalmente, y menos aún en materia de evaluación del desempeño o carrera.

Por otro lado, la tendencia del EBEP hacia una mayor descentralización ha supuesto la aparición de lo que autores como LINDE PANIAGUA o MAESO SECO han definido como un Estatuto de mínimos<sup>268</sup> o más bien una legislación que SÁNCHEZ MORÓN denomina “blanda”<sup>269</sup>, dejando a las CC.AA y a la AGE gran parte de las competencias de desarrollo,

---

realizar una tímida habilitación a la AGE (art. 15) para desarrollar, con base en el artículo 69.2 EBEP, algunas medidas de “asignación eficiente y evaluación de efectivos”, con el fin de lograr la “asignación eficiente y la optimización de sus recursos humanos”. También incluye una escueta referencia a la evaluación del desempeño mediante la obligación de fijar “sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de los empleados”; redacción que parece el mínimo suficiente para habilitar a la AGE a implantarla, a falta de un desarrollo legislativo apropiado, aunque no hubiera estado de más haber sido algo más concreto, teniendo en cuenta que las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado vienen siendo más pródigas en su redacción. Así, el artículo 24.1.E de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, al regular el complemento de productividad, dispone que la valoración de ésta “deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa”.

<sup>267</sup> BOLTAINA BOSCH, X., “El empleo público local ante la crisis”, *Debates locales*, nº 2, 2011, pp. 288.; MAURI MAJÓS, J., “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 26. Junio, 2011, pp. 55-86. Sobre la evolución del empleo local, incluyendo los efectos de la reciente crisis, CUENCA CERVERA, J.J., *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.

<sup>268</sup> Entre otros, LINDE PANIAGUA, E., “Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua E. (Dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008. MAESO SECO, L.F., “El Personal Directivo: Comentarios en torno al artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”, Luis Ortega Álvarez (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 107-174. p. 126 y ss.

<sup>269</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Los directivos públicos. Análisis comparado”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 19, 2009, pp. 42-47. Sobre el concepto de legislación básica y lo que debe considerarse como básico léase, entre otros, a JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Qué es lo básico?. Legislación compartida en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 9, nº 27, 1989, pp. 39-92.; BAYONA ROCAMORA, A., “La evolución

configurando así un modelo muy genérico, demasiado abierto quizás, al permitirles la verdadera creación del régimen jurídico de la evaluación del desempeño, que en el EBEP se ha configurado como un *fantasma*, en palabras de FÉREZ FERNÁNDEZ<sup>270</sup>, siendo ese modelo encendidamente criticado por autores como PARADA VÁZQUEZ, al considerar que la finalidad principal del EBEP es “mermar las competencias básicas del Estado en materia de función pública en favor de las Comunidades Autónomas y sincronizarse con el proceso de profunda descentralización que, en buena parte al margen de la Constitución, protagonizan los Estatutos de Autonomía de corte confederal recientemente aprobados”<sup>271</sup>.

Ha resultado llamativo que la crisis y la consecuente falta de recursos públicos pareciera haber quitado la venda de los ojos a los responsables políticos sobre la urgente necesidad de transformar el empleo público, y que a pesar de las posibilidades que ofrece la evaluación del desempeño para dar racionalidad y ahorrar costes, hayamos sido testigos, una vez más, de falta de visión e iniciativa, optándose por medidas más drásticas como la reducción del número de empleados públicos a través de despidos masivos (que en muchos casos se han visto revocados por los Tribunales), amortización de plazas<sup>272</sup>, reducción y congelación salarial<sup>273</sup> y de las ofertas de empleo público, incremento de horas de trabajo o reducción de derechos sociales y sindicales<sup>274</sup>; todas ellas estudiadas por RODRÍGUEZ ESCANCIANO<sup>275</sup>. Es por ello que FUENTETAJA PASTOR y CANTERO MARTÍNEZ se hayan planteado, con razón, si realmente

---

del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, nº 45, 1985, pp. 55-70.

<sup>270</sup> FÉREZ FERNÁNDEZ, M., “Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 53-88. p. 79.

<sup>271</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 60.

<sup>272</sup> Como se pudo observar en Castilla la Mancha, sobre todo en 2013.

<sup>273</sup> Sobre la reducción salarial recuérdese la eliminación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por el Real Decreto-Ley 20/2012 con efectos retroactivos, y que los Tribunales han revocado parcialmente en cuanto a los días de aplicación retroactiva, y que supuso un importante varapalo no solamente económico sino también creador de inseguridad jurídica y desmotivación por lo injusto de la situación.

<sup>274</sup> En muchos casos todas estas medidas se han adoptado por la vía de urgencia a través de Real Decreto-Ley y sin negociación colectiva, verdadera institución perdedora de la crisis, como destaca SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 61.

<sup>275</sup> Sobre la reforma laboral de 2012 y sus implicaciones en el empleo público léase, entre otros, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Incidencia de la reforma laboral de 2012 sobre el empleo público. En especial, las medidas de reajuste de efectivos”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 8, 2012, pp. 5-13. También RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Posibilidades para el reajuste de efectivos en el ámbito público a la luz de la reforma laboral de 2012”, *Cuadernos de derecho local*, nº 31, 2013, pp. 40-69.

la crisis ha afectado al desarrollo del EBEP dada su coincidencia en el tiempo y que, efectivamente, varios años después de su aprobación no se haya impulsado, ni mucho menos consolidado, su aplicación<sup>276</sup>; sin olvidar, como recuerda CANTERO MARTÍNEZ, los problemas legales que nuestro ordenamiento plantea y las distintas soluciones que puedan o no esbozarse<sup>277</sup>.

Con tales medidas se producen dos importantes efectos adversos, uno indirecto relacionado con la reducción de efectivos, como recuerda SÁNCHEZ MORÓN<sup>278</sup>: el envejecimiento gradual del personal al servicio de aquellas, con lo que se pierde a su vez productividad, por mucho que matemáticamente las cuentas den unos resultados positivos, pues trabajar más horas por menos salario supone (matemáticamente hablando) mayor productividad, lo cual, al margen de quedar muy bien en las estadísticas, no es del todo cierto. Y otro directo y quizás más problemático, señalado también por ORDOZGOITI DE LA RICA<sup>279</sup>, la desmotivación de aquellos a quienes se dirige un EBEP que trata, precisamente, de motivarles y mejorarles profesionalmente. Productividad y motivación son, casualmente, parte de los fines que trata de lograr la evaluación, con lo que a pesar de disponer, por fin, de una herramienta tan esperada como ésta, se ha hecho justo lo contrario a lo que la lógica parecía dictar.

A este respecto, JIMÉNEZ ASENSIO asevera -con razón- que las políticas de ajuste de personal deberían llevarse a cabo dentro de un Plan de Ordenación de recursos humanos, con una visión integral y dentro de “una estrategia de cambio, de modernización y de innovación”<sup>280</sup>.

---

<sup>276</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., CANTERO MARTÍNEZ, J., *et al.*, *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012. p. 9. La aplicación del EBEP en tiempos de crisis ha sido estudiada también por RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S., FERNÁNDEZ FARRERES, G.J., *et al.*, *El empleo público en tiempo de reformas*, Madrid, Marcial Pons, 2014. ARIAS DOMÍNGUEZ, A. y RODRÍGUEZ MUÑOZ, J.M., *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempos de crisis*, Editorial Aranzadi, 2015. En cuanto a los efectos de la crisis en la Administración y el Derecho Administrativo puede leerse a RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Derecho Administrativo y Administración Pública en tiempos de crisis*, Caracas, Editorial jurídica venezolana, 2014.

<sup>277</sup> CANTERO MARTÍNEZ, J., “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 28, 2012, pp. 7-39.

<sup>278</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 36.

<sup>279</sup> ORDOZGOITI DE LA RICA, M., “La imagen social de los funcionarios y su motivación profesional”, *Motivacion do personal o servicio da Administracion Pública*, Santiago de Compostela, Escuela Gallega de Administración Pública, 1995, pp. 49-56.

<sup>280</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”, *El empleo público local ante la crisis. Serie Debates*, nº 2, 2011, pp. 13-87.

También hay que decir, con PALOMAR OLMEDA, que por desgracia las corrientes reformadoras de nuestras Administraciones en materia organizativa o de otro tipo no se acompañaron de las necesarias modificaciones en la estructura y funcionamiento del empleo público<sup>281</sup>, con lo que realmente no tocaron el núcleo de modernización de aquellas, imprescindibles para poder implantar modelos efectivos de evaluación del desempeño, que requieren de unas condiciones previas para poder desplegar con éxito sus posibilidades<sup>282</sup>.

Estos problemas denotan la poca consideración que tradicionalmente ha tenido el capital humano en la Administración Pública, que constituye el principal motor que la impulsa, y de cuyas capacidades, talento, habilidades, motivación, liderazgo, etc., dependerá que aquella consiga sus fines de manera eficaz, eficiente y a plena satisfacción del ciudadano. Por lo que respecta a la evaluación del desempeño, las medidas adoptadas han sido totalmente contraproducentes para poder crear un caldo de cultivo adecuado para su aplicación, pues como estamos indicando, la dirección tomada ha sido la contraria para dotar a la Administración de unas condiciones mínimas en cuanto a su estructura y la gestión del personal para desarrollar sistemas de evaluación. Pero además, por otro lado se ha cometido el error de no comenzar a implantarla hace años, lo que a buen seguro ahora ya podría estar dando sus réditos.

En definitiva, ha faltado el liderazgo de una reforma en profundidad del empleo público y la estructura administrativa, como indica JIMÉNEZ ASENSIO<sup>283</sup>. Además, y según recuerda el científico español Juan Ignacio CIRAC, del Instituto Max Planck, “Para salir de la crisis, hay que invertir en los mejores cerebros”<sup>284</sup>.

Se hace necesario, por tanto y previamente, reivindicar la labor que realizan los empleados públicos, conectarlos más con la sociedad, motivarlos, recuperar el respeto que se merecen para que vuelva a calar en ellos, como factor impulsor del nuevo empleo público, ese sentimiento de

---

<sup>281</sup> PALOMAR OLMEDA, A., “Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3, 2012, pp. 78-93.

<sup>282</sup> Es interesante la lectura que sobre algunas líneas de actuación en un entorno de crisis hace JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación”, nº 4, 2013, pp. 76-96.

<sup>283</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Una nueva ley de empleo público para Euskadi: inercia versus innovación”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 11-34. p. 29.

<sup>284</sup> Entrevista realizada a Juan Ignacio Cirac y publicada con ese título en el periódico El Mundo el 28 de agosto de 2014, suplemento “UVE”, p. 7.

consideración por parte de aquella a la que sirven, que pasa indudablemente por el respeto por parte de los responsables públicos. Qué lejos estamos aún de esa ansiada conexión con los ciudadanos que se puede ver por ejemplo en EE.UU. donde realizan desde 1985 la *Public Servant Recognition week* para reivindicar esa labor de los servidores públicos a través, entre otros, de mensajes por medio de redes sociales, de apoyo y agradecimiento de los ciudadanos, o de los propios empleados públicos para exponer los motivos por los que se sienten orgullosos de serlo<sup>285</sup>. Y qué lejos han quedado los honores y distinciones (quizás excesivos hoy en día) que establecía el Estatuto O'DONNELL para los funcionarios, que llegaron a tener en sus categorías superiores la consideración de Ilustrísima y Señoría<sup>286</sup>.

*1.1.- Justificación de la necesidad de aplicar la evaluación del desempeño en la Administración Pública.-*

A pesar de los inconvenientes y problemas económicos que hemos venido sufriendo y de sus terribles efectos, creemos que no hay ninguna duda respecto de la necesidad de desarrollar de una vez la evaluación del desempeño. Coincidimos con ORTEGA ÁLVAREZ en afirmar que es factible; es más, se hace totalmente necesario en el marco de un proceso constante de transformación y racionalización permanente de la Administración<sup>287</sup>. Sin pasar por alto que muchas de las medidas que se pueden adoptar no suponen un importante desembolso económico (como la creación de cultura administrativa, algunos efectos de la evaluación del desempeño o la transmisión del conocimiento), que es a lo que se tiene miedo, lo cierto es que estaríamos hablando de inversión y no de gasto. Y es aquí donde es necesario hacer hincapié por la confusión que se produce entre ambos conceptos, pues llama la atención que antes de la crisis los gestores públicos “invirtiesen” ingentes recursos sin ser conscientes (o sí) de la situación de nuestra Administración y su empleo público y ahora, con menos tesorería, les entra el pánico, usan lo que JIMÉNEZ ASENSIO denomina la “política de tijera”<sup>288</sup> irracionalmente y cuando la ley les pone

---

<sup>285</sup> Se puede consultar en <http://publicservicerecognitionweek.org/> (última consulta realizada el 24 de octubre de 2015).

<sup>286</sup> Real Decreto de 4 de marzo de 1866, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las carreras civiles de la Administración Pública, art. 8 (Gaceta de Madrid de 10 de marzo).

<sup>287</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., “¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 11-20.

<sup>288</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”, *El empleo público local ante la crisis. Serie Debates*, nº 2, 2011, pp. 13-87. p. 36.



sobre la mesa potentes herramientas para mejorar el empleo público consideran que no hay dinero para realizar tales “gastos”.

La obligatoriedad de introducir sistemas de evaluación del desempeño es uno de los factores que mayor trabajo e inversión puede acarrear por la complejidad y coste de su planificación, por el esfuerzo intelectual o la necesidad de contar con instrumentos previos como la relaciones de puestos de trabajo y el conocimiento exacto de las tareas que tiene encomendadas cada empleado, así como por sus efectos económicos o de otra índole. En particular, ÁNGEL y SIMÓN señalan la dificultad de definir y cuantificar objetivos en determinados puestos como los de prestación de servicios<sup>289</sup>, a lo que añaden los efectos económicos de la evaluación a través del complemento de desempeño, de carrera, la formación, etc. Obviamente, antes había más recursos que ahora, pero es por ello que debemos considerar que la evaluación del desempeño y el resto de herramientas que el EBEP ofrece son una verdadera inversión de futuro y que realmente el ahorro que se producirá merece la pena. Se trata de una cuestión de mentalidad, de concienciación en dos sentidos: por un lado de la exigencia de abordar reformas importantes que permitan, si no solucionar, sí al menos mitigar la situación en que se encuentra nuestro empleo público. Lo que es seguro es que nos encontramos ante un nuevo modelo de empleo público que no tiene vuelta atrás ni debe demorarse.

Por otro lado, hemos de ser conscientes de que la evaluación del desempeño no tiene por qué implantarse de una vez ni debe suponer necesariamente un abultado ni inmediato desembolso económico. Bien es cierto que supone un coste pero debemos insistir en que se trata más bien de una inversión de futuro. El Informe de la Comisión reconoce la importante inversión en gestión de recursos humanos que se requiere para ponerla en marcha y que “la implantación de buenos sistemas de la evaluación del desempeño [...] exige una mayor inversión en la gestión de recursos humanos y reforzar las unidades especializadas dedicadas a dicha gestión”<sup>290</sup>, pero también hay que decir que se puede y se debe empezar poco a poco, con pruebas piloto como se ha hecho en la AGE o en el Principado de Asturias, estudiando la situación de cada Administración y sin la idea errónea de resolver todos sus problemas de una vez. Como indicaremos al ahondar en la evaluación del desempeño, y lo mismo podría aplicarse al resto de reformas, es recomendable

---

<sup>289</sup> ÁNGEL, A. y SIMÓN, C., “Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado”, Gómez-Pomar Julio y Allard Gayle, *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008. p. 16.

<sup>290</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 74, p. 159 y N° 47, p. 109.

implantarlas en fases y comenzar con pruebas sin implicaciones económicas, en su caso. Así lo recuerda QUIJANO DE ARANA al indicar que la evaluación debe hacerse a la medida de cada organización, teniendo en cuenta su grado de madurez, tamaño, los fines que se pretendan con ella, etc.<sup>291</sup> En tal sentido CUENCA CERVERA nos recuerda que esa madurez organizativa se conecta con “las importantes dosis de liderazgo político, de comunicación, de madurez en la gestión de personas”<sup>292</sup>, lo cual nos lleva a preguntarnos si nuestras Administraciones son realmente maduras para ello, cuestión que conecta con la citada cultura administrativa y el conocimiento real de su misión, que trataremos más adelante, a lo que nos atreveríamos a responder, a la vista de lo que llevamos visto, que aún no lo son, quedando un importante camino para ello.

Para KÓNIG y EICHHORN, la carencia de controles adecuados de lo que hace y cómo lo hace la Administración ha sido una cuestión deficitaria que ha afectado a su plena eficacia y a la óptima gestión de sus recursos<sup>293</sup>. Esto se ha hecho mucho más grave en el ámbito del empleo público, donde no se ha aplicado prácticamente ningún modelo de evaluación (salvo algunas tímidas experiencias), como si hubiese recursos infinitos, lo que ha llevado a la conocida crisis del empleo público, y por extensión a la de la propia Administración.

Si se pretende atajar este problema en la Administración, insertando mayores controles y medidas (como los presupuestos por objetivos) con el objeto de conseguir mejorar su eficacia y eficiencia mediante el conocimiento de lo que se hace y la oportuna gestión de ese conocimiento, los empleados públicos han de liderar y ser tenidos en cuenta en semejante transformación por la razón ya apuntada de que es el capital humano quien hace moverse a las organizaciones. Como

---

<sup>291</sup> QUIJANO DE ARANA menciona que la implantación de un modelo de evaluación del desempeño depende del cumplimiento de lo que denomina condiciones pre-evaluación, entre las que destaca el nivel de desarrollo o momento evolutivo en que se encuentra la organización. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 40. También ALVAREZ GARCÍA, F., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública: propuesta metodológica”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 99-113.

<sup>292</sup> CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Madrid, INAP, 2012. p. 240.

<sup>293</sup> Cfr. KÓNIG, K., “Sobre la evaluación de los programas estatales”, *Documentación Administrativa*, vol. 218-219, 1989, pp. 413-428. También EICHHORN, P., “El control del resultado en el gasto de los fondos públicos”, nº 218-219, pp. 429-434.

refiere GORE, “Los funcionarios son el activo más valioso del Gobierno” y “los empleados son el mejor activo. Empezar a utilizarlos”<sup>294</sup>.

Por otro lado, las dificultades técnicas o la falta de experiencia harán que en muchas ocasiones los procesos de preparación y ejecución de la evaluación del desempeño se deban externalizar (de nuevo pensamos que principalmente en las Administraciones locales). Esto no tendría mayor repercusión salvo la indudable aportación económica que supondrá, y que debería considerarse una inversión si no fuera por las siempre presentes sospechas, como deja entrever PARADA VÁZQUEZ, de que se aproveche para subvertir la pretendida necesidad de externalización para favorecer a algunos o simplemente por desconocimiento del potencial que se “tiene en casa” por la desconfianza hacia el personal propio. El citado autor es muy gráfico a este respecto cuando critica las posibilidades más que reales de externalización de la implantación o desarrollo de la evaluación del desempeño, que más bien servirán “para que vivan a costa de los presupuestos públicos centenares de empresas privadas”<sup>295</sup>.

El papel que la evaluación del desempeño juega en el ámbito público, y no sólo en España, se deja ver además, y de manera nítida, a través de los estudios que realiza la OCDE (en los que entraremos en su momento). En particular, el correspondiente a 2011 destaca que la “valoración del rendimiento permite el reconocimiento de los esfuerzos individuales y colectivos de una manera objetiva y transparente”, ayudando a aclarar los objetivos de la organización a los empleados, lo que permite que “llegue a entender mejor su papel dentro de la organización y, en consecuencia, entienda cómo implementar mejor los cambios, y contribuya a los objetivos estratégicos de la organización”<sup>296</sup>.

En definitiva, lo que ya indicó la Comisión de expertos y refleja el EBEP, es la necesidad de mejorar la productividad de la Administración a través de la mejora del rendimiento de sus empleados, tratando para ello de fomentar el mejor desempeño y las habilidades personales, la formación, la motivación, etc. y ofreciendo posibilidades de carrera e incluso medidas de conciliación. La crisis supuso una limitación pero a la vez es una oportunidad de dar al empleo público lo que necesita para ser mejor.

---

<sup>294</sup> GORE, A., *Gobernar con criterio empresarial: lecciones aprendidas de las mejores compañías de América*, Madrid, INAP, 1998. pp. 23 y 24.

<sup>295</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 72.

<sup>296</sup> OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2011*, Madrid, INAP, 2013. p. 206.

## **2.- PRINCIPALES AMENAZAS Y DEFECTOS DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO QUE TRATA DE RESOLVER EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: SU VALIOSO PAPEL.**

La introducción de la evaluación del desempeño constituye sin lugar a dudas uno de los elementos más innovadores del EBEP como fundamento de la actuación del empleado público, lo que podemos ver desde el comienzo de su texto al establecerla entre sus objetivos y fundamentos de actuación (art. 1.3.i). Sin perder de vista las posibilidades que ofrece dentro de nuestras Administraciones para ayudar a mejorar la productividad o motivación del empleado público y en general la calidad de aquellas, la justificación de su introducción hunde sus raíces más allá de esa aparentemente obvia finalidad, y en particular en algunos de los principales problemas que tanto las organizaciones públicas como la gestión de su personal han venido arrastrando.

Si bien son diversos los factores que han llevado –por fin- al legislador a crear un Estatuto del empleado público, creemos necesario revisar a continuación esos defectos, que a la vez han influido en que el EBEP se decidiera a implantar la evaluación del desempeño y suponen verdaderas amenazas para su definitiva implantación.

### *2.1.- Un prostituido sistema de incentivos: la desnaturalización del complemento de productividad.-*

Si repasamos con cierto detenimiento la regulación del sistema retributivo veremos sin ningún género de dudas que lo que ha hecho realmente el Estatuto al introducir la evaluación del desempeño ha sido completar una ordenación sorprendentemente inacabada en relación con el complemento de productividad introducido por la LMRFP<sup>297</sup>, para el que si bien se especificaban perfectamente los supuestos (el tipo de actuación profesional) que debían tenerse en cuenta para otorgarlo, ampliando la legislación anterior, no se establecía sin embargo el necesario sistema de control de dicha actuación que permitiera comprobar su desempeño, conectándole unas consecuencias retributivas adecuadas.

---

<sup>297</sup> La LMRFP regula el citado complemento al indicar que se retribuye “especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”.

Esto ha sido recordado por el Informe de la Comisión al incidir en que la aplicación del complemento de productividad “ha sido uno de los puntos más débiles del sistema, ya que no ha cumplido la función de incentivación de los empleados públicos por obtención de resultados a que estaba llamado”<sup>298</sup>. En efecto, el sistema de incentivos tampoco ha sido perfecto, comenzando por la falta de definición del significado y contenido de la remuneración, pues como indica CASTILLO BLANCO, al margen de distinguir los diferentes tipos de retribuciones, no las define (lo que tampoco hace el EBEP) como sí hace, por el contrario, la legislación laboral<sup>299</sup>.

MANZANA LAGUARDA considera que tal falta de soporte conceptual de lo que es el salario público, que se da por entendido, parte fundamentalmente de una visión demasiado rígida y pretendidamente tendente al igualitarismo y a la “homogeneidad de los complementos y de la productividad”<sup>300</sup>; una visión que CASTILLO BLANCO ha llamado “*capitidismuida*” de lo que es la función pública al considerarse más en su aspecto normativo, como parte necesaria de la estructura de la Administración<sup>301</sup>, sin tener en cuenta los elementos personales de cualquier relación laboral o profesional, que debería plasmarse en la gestión de personas. En definitiva, la retribución se ha considerado exclusivamente como mera contraprestación por el trabajo dentro de una idea burocrática y hasta *taylorista* del mismo<sup>302</sup>.

En efecto, partiendo de estos precedentes digamos, de carácter más teórico, han sido varios los factores que han ayudado a desnaturalizar el complemento, entre los que podemos destacar la falta de criterios claros para medir el desempeño; poca voluntad o capacidad por parte de los

---

<sup>298</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 151. Apartado 70, que a la sazón titula “El sistema legal de retribuciones: disfunciones y carencias”.

<sup>299</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. p. 9. La definición del salario en el ámbito laboral se establece en el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>300</sup> MANZANA LAGUARDA, R., *La nueva función pública: una injustificable demora*. Especial referencia a la ley valenciana 10/2010, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. p. 15.

<sup>301</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. p. 10.

<sup>302</sup> En 1858 Frederick W. Taylor, considerado el gran desarrollador de la organización científica del trabajo, observó la forma en que trabajaban los obreros de la industria del acero, diseñando el conocido modelo de gestión o administración científica (*Scientific Management*) y postulando que “*un buen obrero hace lo que se le dice, sin contestar*” y que el principal incentivo al trabajo es el salario. Cfr. TAYLOR, F.W., *Management científico*, 4ª edic., Barcelona, Orbis, 1986. También puede leerse esta obra gratuitamente y en su versión original (*The Principles of Scientific Management*) a través del Proyecto Gutenberg (<http://www.gutenberg.org>)

gestores públicos y responsables de recursos humanos para aplicarlo correctamente, unido a una mal entendida discrecionalidad de la Administración a la hora de regularlo, como han recordado tanto la Jurisprudencia como BACIGALUPO, BELTRÁN DE FELIPE o SÁNCHEZ MORÓN<sup>303</sup>, y la escasa confianza en él; o su desconexión con otras políticas en materia de personal. Todo ello ha llevado a unas prácticas totalmente injustificadas, dirigidas en muchos casos a contentar a ciertos empleados, pagar favores políticos o a establecer lo que se ha venido en llamar el *café para todos*<sup>304</sup>, así como a compensar de alguna forma la incapacidad para establecer sistemas de progresión en la carrera o, como recuerdan entre otros CASTILLO BLANCO y CUENCA CERVERA, seguir *incentivando* a quienes ya no podían ascender más por encontrarse en los niveles superiores<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> STS de 1 junio 1987, FJ 4º: “estas retribuciones en las que se contempla la productividad de los funcionarios, Cuerpos o Escalas, ha de existir una cierta discrecionalidad en la Administración concedora del funcionamiento de cada uno de los servicios, lo que no es causa alguna de discriminación sino de trato adecuado según las circunstancias de cada caso, que no son iguales en los diferentes puestos de trabajo”. Sobre el principio de discrecionalidad administrativa, entre otros, puede leerse a BACIGALUPO SAGGESE, M., *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, UNED, Tesis Doctoral, 1997. BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995, SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Tecnos, 1994.

<sup>304</sup> Entre otros, GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. p. 372. CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Masdríd, INAP, 2012. PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., et al., *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 203. Sobre los usos inadecuados del complemento de productividad se pueden leer las páginas 129 y siguientes de la misma obra. El término “café para todos”, sin embargo, fue acuñado dentro de los estudios para el desarrollo del proceso autonómico, como recuerda TEROL GÓMEZ, R., “La Administración de las Comunidades Autónomas”, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Dtor.), *La Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2002. p. 320.

<sup>305</sup> Algunas de estas carencias son mencionadas por el Informe de la Comisión en el apartado 70. CASTILLO BLANCO también cita que su desnaturalización ha venido dada “con el objetivo de compensar diferencias retributivas consecuencia de la defectuosa aplicación del sistema, corregir desfases en los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias, retribuir la prolongación de la jornada de trabajo en coexistencia con otros conceptos más propios para ello, o, porqué [sic] no decirlo, en algunos supuestos, como un mecanismo de favor en absoluto justificable”. CASTILLO BLANCO, F.A., “El sistema salarial en la ley de empleo público de Castilla-La Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 269-318. p. 273.

Sobre los problemas tradicionales del complemento de productividad también puede leerse a CASTILLO BLANCO, F.A., “Luces y sombras del complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicado?”, *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 8, 2000, pp. 5-24. pp. 5-24.

CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Masdríd, INAP, 2012. CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos retributivos de los empleados públicos”, Sánchez

Quizás lo más grave haya sido precisamente que la LMRFP naciera con la intención de adoptar unas medidas *–provisionales–* que mejorasen el empleo público, tratando de actualizar la regulación preconstitucional a los nuevos tiempos y sin embargo, si bien mejoró la configuración de los estímulos a la productividad “estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas [retribuciones] que van ligadas al desempeño del puesto de trabajo”<sup>306</sup>, no resolvió la cuestión de la medida del desempeño, que ya venía olvidada desde que se creara el sistema de incentivos con la LFCE<sup>307</sup>.

---

Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 229-321. CASTILLO BLANCO, F.A., “Sistema salarial, gasto público y apuntes para su reforma en el empleo público español”, *Presupuesto y gasto público*, nº 41, 2005, pp. 93-126. PADILLA RUIZ, P., “El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 17, 2008, pp. 2867-2886.

<sup>306</sup> Exposición de motivos de la LMRFP.

<sup>307</sup> Así es, haciendo un poco de historia recordemos que los artículos 95 y 101 LFCE regulaban dicho complemento, disponiendo el artículo 101.4 que “los incentivos remunerarán un rendimiento superior al normal en el trabajo y se establecerán cuando la naturaleza del servicio permita señalar primas a la productividad”. Dicho precepto fue desarrollado por la Ley 31/1965, de 4 de mayo, sobre retribuciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, y el Decreto 2826/1965, de 22 de septiembre, por el que se aprueba un Reglamento provisional de los complementos de destino, de dedicación especial e incentivos, y que estableció un sistema de módulos que se actualizaban periódicamente. Este último fue derogado por el Decreto 889/1972, de 13 de abril, por el que se regulaban las retribuciones complementarias de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, estableciendo en su artículo 11. Uno que la “retribución por medio de incentivos se aplicará a los puestos de trabajo en los que la obtención del máximo rendimiento, superior al normal, se consiga esencialmente mediante la aplicación de un sistema de primas y siempre que, además, dicho rendimiento sea susceptible de medida”. Posteriormente se aprueba el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, que en su artículo 8.2.c) establece como retribución complementaria especial los incentivos (sólo para el personal civil) que “revestirán la forma de primas de productividad u otros sistemas equivalentes”, pero nuevamente sin establecer sistemas objetivos de medición. Así pues, ni la LFCE ni las normas de desarrollo en materia retributiva previeron un verdadero sistema de comprobación del rendimiento, y además el incentivo se establecía sólo para determinados puestos, lo que empeoraba la situación de injusticia y por tanto de desmotivación, ya que el tenor de las normas mencionadas conllevaba un inequívoco carácter de discrecionalidad, pues se deja en manos de los responsables de gestionar los gastos la decisión sobre qué trabajos conllevan un incentivo por mayor rendimiento, con lo que la puerta a la inseguridad estaba servida. Dicha discrecionalidad ya se apuntaba en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 junio 1987, al referirse a la razón de ser del concepto incentivo: “... en estas retribuciones en las que se contempla la productividad de los funcionarios, Cuerpos o Escalas, ha de existir una cierta discrecionalidad en la Administración concedora del funcionamiento de cada uno de los servicios, lo que no es causa alguna de discriminación sino de trato adecuado según las circunstancias de cada caso, que no son iguales en los diferentes puestos de trabajo y Organismos de la Administración, sea estatal o institucional...”.

Como sabemos, la LMRFP definió en su artículo 23.3.c) el complemento de productividad como aquella parte del salario destinada a “retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo”, pero al no instaurar sistema alguno de control de dicho desempeño fueron las posteriores leyes de Presupuestos Generales del Estado las que, al fijar la cuantía de las retribuciones han ido estableciendo, con algunos cambios, los criterios esenciales para su aplicación, que en general han venido a coincidir en que debía basarse en causas objetivas y que su reconocimiento no generaba derechos a futuro<sup>308</sup>, sin que por desgracia se desarrollara sistema alguno de evaluación en la práctica.

Así pues, ni la LFCE ni las normas de desarrollo en materia retributiva previeron un verdadero sistema de comprobación del rendimiento y además, el incentivo se establecía sólo para determinados puestos, lo que empeoraba la situación de injusticia y por tanto de desmotivación, ya que el tenor de las normas mencionadas conllevaba un inequívoco carácter de discrecionalidad, pues se dejaba en manos de los responsables de gestionar los gastos la decisión sobre qué trabajos conllevan un incentivo por mayor rendimiento, con lo que la puerta a la inseguridad estaba servida. Si bien la Jurisprudencia ha admitido cierto grado de discrecionalidad, esto no era óbice para que se abusara de la misma, y más si tenemos en cuenta la inexistencia de normas de valoración que establecieran unos criterios mínimos a los que ajustarse la actuación de aquellos responsables, que a la sazón eran verdaderos evaluadores del funcionario.

En tal sentido se manifestaba la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de junio 1987 (F.J. 4º), al referirse a la razón de ser del concepto incentivo: “... en estas retribuciones en las que se contempla la productividad de los funcionarios, Cuerpos o Escalas, ha de existir una cierta discrecionalidad en la Administración concedora del funcionamiento de cada uno de los

---

<sup>308</sup> Así, la Ley de Presupuestos General del Estado para 1985 (Ley 50/1984, de 30 de diciembre), primera que incluyera las previsiones de la LMRFP, estableció en su artículo 12 que la “apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y la consecución de los resultados u objetivos asignados al mismo”, determinándose por cada Departamento la cuantía individual que procediera. Esta redacción coincide casi totalmente con la establecida para los funcionarios locales por el artículo 5.2 del Real Decreto 861/1986: “La apreciación de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo”.

Más recientemente, el artículo 24.E de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, fija como criterios que “La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa”. En la regla 2ª recuerda su carácter no periódico al no originar derechos en períodos posteriores.



servicios, lo que no es causa alguna de discriminación sino de trato adecuado según las circunstancias de cada caso, que no son iguales en los diferentes puestos de trabajo y Organismos de la Administración, sea estatal o institucional...”. En el mismo sentido se pronuncian otras Sentencias más recientes como la STSJ de Madrid nº 1774/2005, de 11 de noviembre de 2005.

Así pues, vemos que el sistema nació viciado desde sus orígenes, pues queda claro que no puede haber una aplicación justa y adecuada de un sistema de incentivos, del tipo que sea, si no se establecen al mismo tiempo unos objetivos y métodos claros para medir lo que se pretende incentivar, lo que para CASTILLO BLANCO ha producido unas inercias históricas que han llevado a las prácticas que se han venido produciendo y que desvirtuaron su función de motivación y de logro de eficiencia<sup>309</sup>.

Para explicarlo hemos de entender su naturaleza jurídica, que como recuerda el Informe de la Comisión retribuye lo que el funcionario hace y cómo lo hace<sup>310</sup>, modelo que ha ido construyendo la Jurisprudencia. Por ello, si se trata de “incentivar” un rendimiento mayor al normal en el trabajo (art. 10 Decreto 889/1972) o el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo (art. 23.3 LMRFP), es lógico pensar que se trate de un complemento eminentemente subjetivo o personal al depender de lo que aquel haga en cada período a tener en cuenta (habitualmente mensual), lo que conlleva que no puede ser ni periódico en el tiempo ni fijo en su cuantía, y ello por la sencilla razón de que dicho rendimiento depende en su mayoría de factores subjetivos de cada empleado<sup>311</sup>.

---

<sup>309</sup> Cfr. CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. Citado por VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pp. 91-135. p. 113.

<sup>310</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 70. p. 150.

<sup>311</sup> Por todas, la STS de 22 de diciembre de 2011, Sala 3ª, FJ 10º: “el complemento de productividad retribuye aspectos subjetivos como el especial rendimiento, la actividad extraordinaria o el interés o iniciativa del funcionario en el desempeño de su cometidos y no otro tipo de aspectos de carácter objetivo ligados al puesto de trabajo que lo serían, en su caso, a través del complemento específico”. Respecto a su carácter no fijo ni periódico, entre otras, STSJ de Madrid núm. 1227/2008 de 13 mayo, Sección 7ª, FJ 2º “en función de las notas que lo caracterizan en su configuración Legal, no tiene la consideración de complemento periódico o fijo en su contenido de tal forma que su percepción durante determinado período no genera en el perceptor un derecho de futuro para seguir percibiéndolo”.

Pero además, la nota de la subjetividad supone la imposibilidad de generalizarse entre distintos puestos de trabajo por muy similar e incluso idéntico cometido que tengan<sup>312</sup>, además de no tratarse de un complemento ligado a un puesto de trabajo y que se otorgue por el mero hecho de ocuparlo, sino que depende del trabajo efectivo que realice la persona que lo ocupa<sup>313</sup>.

Luchar contra la desvirtuación de su naturaleza jurídica ha sido el caballo de batalla constante de la Jurisprudencia frente a la actuación de las Administraciones Públicas, que a falta de una regulación más completa han considerado los incentivos y el complemento de productividad todo lo contrario de lo que aquella exigía, y por tanto, como una parte más del sueldo y con un carácter objetivo, relacionado con el puesto en sí y no con el mayor y mejor desempeño del trabajo en la mayoría de las ocasiones<sup>314</sup>.

El problema se ha agravado cuando ha sido la propia Administración, a través de normas reglamentarias, la que ha objetivado claramente el complemento de productividad para convertirlo en un complemento salarial al uso, a incluir en la nómina mensual casi sin más, lo que ha sido duramente criticado en no pocas ocasiones por autores como CONSUEGRA GINER, CASTILLO BLANCO o GIL GUILLÉN, así como por la Jurisprudencia<sup>315</sup>, pero teniendo

---

<sup>312</sup> SAN de 18 de mayo de 2005, FJ 4º C: “Sobre la naturaleza del complemento de productividad, esta Sala (sentencia de 5 octubre 1995) tiene dicho que “lejos de tener un carácter objetivo inherente al puesto de trabajo, está condicionado su reconocimiento a la concurrencia de determinadas circunstancias - rendimiento, actividad o interés-apreciadas por la Administración”, por lo que “ha de estimarse válido que funcionarios que desempeñan un puesto de trabajo de contenido idéntico puedan quedar diferenciados ante tal retribución, tanto en su reconocimiento como en su importe, consecuencia de valorarse en ella el acierto, dedicación y entrega con que el funcionario acomete su trabajo, de modo que la simple existencia de unos funcionarios que perciben el complemento no es razón bastante para que los restantes funcionarios que desempeñan puestos de trabajo similares tengan derecho a su percepción”.

<sup>313</sup> SAN de 5 de marzo de 2014 (recurso nº 188/2013; Sección 5ª), FJ 3º: “El complemento de productividad tiene carácter extraordinario, y no existe un derecho al devengo del mismo, puesto que no forma parte de las retribuciones que se devengan por el mero desempeño del trabajo, sino que requiere una serie de especificidades que se establecen en cada caso y para cada modalidad”.

<sup>314</sup> Entre otras, STSJ del País Vasco núm. 283/2013 de 3 mayo, Sección 3ª, FJ 3º: “el complemento de productividad por objetivos se ha convertido en una percepción objetiva, cuyo derecho a su percepción nace por el mero hecho de desempeñar un concreto puesto de trabajo, por lo que la Administración se ha autoimpuesto un determinado régimen jurídico que no es otro que el mismo que existe en nuestro derecho para las retribuciones complementarias periódicas, fijas, objetivas y anudadas al desempeño de un puesto de trabajo”.

<sup>315</sup> CONSUEGRA GINER, F., “A vueltas con el complemento de productividad fijo y periódico”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 3, 2013, pp. 289-297. CASTILLO BLANCO, F.A., “Luces y sombras del complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicado?”, *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 8, 2000, pp. 5-24. GIL GUILLÉN, E., “La desnaturalización del complemento de

también el efecto perverso de llevar a esta última, en virtud de la doctrina de los actos propios, a reconocer en la práctica su carácter objetivo, fijo en la cuantía y periódico en el tiempo cuando lo propio habría sido unificar el criterio de condenar ese tipo de prácticas.

En otros casos la propia Jurisprudencia ha realizado una interpretación extensiva del mismo, reconociéndolo incluso si el empleado no desempeñaba su puesto de trabajo, lo que desde nuestro punto de vista desvirtúa más aún su naturaleza, al margen de la bienintencionada justicia de dicha doctrina. Nos referimos, por ejemplo, al supuesto de su reconocimiento a los empleados durante el desempeño de funciones sindicales (liberados) en la misma cuantía que si estuviesen prestando servicio efectivo al considerar que lo contrario supone un caso de discriminación y vulneración de la libertad sindical<sup>316</sup>, criterio que a nuestro entender parece chocar con la doctrina también constitucional según la cual “para que pueda hablarse de trato discriminatorio, es preciso que se aplique un trato legal desigual a personas que se encuentren en situaciones de base iguales”<sup>317</sup>. No obstante, hemos de tener en cuenta que en esta materia se aplica el derecho fundamental a la libertad sindical.

Lo que ha generado todo este sistema ha sido una gran desmotivación en los empleados públicos al ver cómo personas que quizás no se lo merecían cobraban una productividad no ganada. NIETO GARCÍA<sup>318</sup> se refiere a la *ley del mínimo* [esfuerzo], basándose en la consideración de que las retribuciones tienen en cuenta cierto nivel de rendimiento pero no

---

productividad y su "mutación" en una retribución fija”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, 2011, pp. 2495-2505. La STSJ de Madrid nº 574/2009, de 2 de junio (FJ 3º y 4º) critica a la Dirección General de la Policía una Instrucción reconociendo el complemento en casos tan incomprensibles como “vacaciones, permisos por matrimonio, asuntos propios, traslado de domicilio habitual, asistencias a cursos, cumplimiento de deberes inexcusables o asistencia a exámenes”. Además, recordando la STSJ de la Comunidad Valenciana nº 601/1999, de 2 de junio, reitera que “no se atisba la razón jurídica válida que pueda justificar el por qué se excluye la percepción del complemento de productividad en casos de enfermedad no profesional o accidente común, causas de ausencia al trabajo evidentemente involuntarias, y sin embargo se reconoce el derecho a la percepción del mismo en situaciones tan variopintas como algunas de las descritas con anterioridad, como por ejemplo los permisos por asuntos propios, en los que también se produce una ausencia al trabajo pero que, además, es voluntaria”.

<sup>316</sup> STC nº 100/2014, de 23 de junio de 2014, Sala 2ª, FJ 6º.

<sup>317</sup> ATC nº 221/1985 de 27 marzo, FJ único. Por su parte, el ATC nº 251/1984 de 25 abril, recuerda que la discriminación es la “desigualdad de trato que sea injustificada por no ser razonable”, siendo a primera vista razonable que de acuerdo con la propia naturaleza jurídica del complemento de productividad no se reconozca a quien no ha cumplido los objetivos para los que estaba previsto aunque, ciertamente, la cuestión es más compleja al añadirse al debate el también derecho fundamental a la sindicación, cuestión en la que no vamos a entrar.

<sup>318</sup> NIETO GARCÍA, A., *La organización del desgobierno*, 4ª edic., Barcelona, Ariel, 1993. p. 108.

pueden prever uno mayor, y si se aplican incentivos a otros, el funcionario competente que no los perciba terminará por dejar de esforzarse. Así, la *ley del mínimo* establece que los funcionarios, por razones psicológicas claras, ajustarán su rendimiento al del funcionario que menos rinda y cobre igual. Son, a decir del autor, defectos del propio sistema tal como se encuentra configurado.

La conclusión que extraemos de este breve repaso es que la falta de decisión del legislador y las malas prácticas por parte de la Administración han llevado a que el complemento de productividad haya quedado completamente adulterado y, como decíamos anteriormente, vacío de sustancia, del espíritu que hubiera permitido adelantar en el tiempo unas reformas previstas en la ley y que eran ya entonces necesarias y hoy se hacen ineludibles.

La evaluación del desempeño trata de solucionar estos problemas y poner un poco de orden, aunque VAQUER CABALLERÍA cree que al no fijarse en el EBEP la forma de evaluar “hace posible que los sistemas se desnaturalicen o no articulen las necesarias garantías contra la arbitrariedad y que el complemento de productividad siga degenerando en una mayor retribución al puesto o a los méritos del funcionario, y no a su desempeño”<sup>319</sup>. No obstante, creemos que ha quedado clara la intención del EBEP de dejar al legislador de desarrollo esta función existiendo ahora unos principios y criterios para ello.

## *2.2.- Un artificioso modelo de carrera sin verdaderas opciones de progreso profesional.-*

Sin perjuicio de dedicar un Capítulo a los efectos de la evaluación en la carrera profesional, creemos conveniente apuntar aquí los problemas que dicho modelo tradicional ha supuesto para el empleo público como parte de la justificación de la incorporación de la evaluación del desempeño y sobre todo por su íntima relación con la también novedosa carrera horizontal.

PARADA VÁZQUEZ considera que el cambio de posición en la estructura de puestos suele ser normal en cualquier ámbito profesional, público o privado, pues no se podría hablar de promoción profesional o carrera cuando el trabajador permanece siempre en el mismo puesto, pareciendo obvio, por otro lado, que para llegar a alcanzar los más altos haya que haber pasado

---

<sup>319</sup> VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pp. 91-135. p. 113.

necesariamente a lo largo de esa vida profesional por una sucesión encadenada de puestos de nivel inferiores<sup>320</sup>.

En efecto, el sistema de carrera exclusivamente vertical, pensado en principio para ofrecer la necesaria motivación y posibilidades de progreso profesional a quien iba a desarrollar su vida laboral en la misma Administración pecó de ser demasiado básico en su planteamiento teórico al no prever realmente un sistema de mérito<sup>321</sup> enlazado con una planificación y gestión de recursos humanos integrales y adecuadas a las necesidades de aquella.

Esto ha llevado en la práctica a un constante trasiego de funcionarios por los distintos puestos de trabajo, como indica FUENTETAJA PASTOR<sup>322</sup>, en caso de haber disponibles, con tal de ir *avanzando en la carrera*, provocando una artificiosa movilidad semi-voluntaria del personal que tenía como consecuencia práctica perjudicar el normal desarrollo de la actividad administrativa si tenemos en cuenta los necesarios periodos de formación y adaptación de un personal que cambiaba a un puesto en ocasiones con notables diferencias respecto a los puestos de origen. Precisamente por esto se constató igualmente que el funcionario muchas veces no estaba capacitado realmente para asumir el nuevo puesto ya que el desempeño de puestos inferiores y la superación de unas pruebas no garantizaban que la persona estuviera capacitada para ocupar puestos de mayor responsabilidad.

Otro problema que se ha producido y que ha supuesto un *sobredimensionamiento* de plantillas y un mayor coste para las Administraciones Públicas ha sido la existencia de una artificiosa inflación orgánica, a la que también hace alusión el Informe de la Comisión<sup>323</sup>, y que según GUTIÉRREZ REÑÓN y LABRADO FERNÁNDEZ apareció con la creación del

---

<sup>320</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 69.

<sup>321</sup> La evolución y características del sistema de mérito en la función pública han sido estudiados por PRATS CATALÁ, J., “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 11-59. FÉREZ FERNÁNDEZ, M., “El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado”, pp. 61-123.

<sup>322</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las Administraciones parlamentarias”, *Cortes de Valencia. Anuario de derecho parlamentario*, nº 22, 2009, pp. 61-75. p. 69.

<sup>323</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 34. p. 84

complemento de destino<sup>324</sup>. Esto supuso mayores complementos específico o de destino pero en muchos casos con muy similares funciones y tareas con tal de ofrecer por parte de aquellas a sus empleados unas posibilidades de carrera realmente irrelevantes para los fines públicos.

A todo esto se suma, en fin, que aquellos funcionarios que están en la cúspide de la organización no puedan acceder a puestos superiores, por lo que sus expectativas de progreso se ven reducidas básicamente a cobrar los trienios.

El efecto perverso del sistema ha sido nuevamente la falta de motivación, el mayor coste, una estéril falta de relación entre el modelo de carrera y las necesidades de la Administración a la hora de procurar los intereses públicos, y en definitiva una grave desconexión entre lo organizativo y la gestión del personal.

### *2.3.- Una excesiva temporalidad en el empleo que sólo genera incertidumbre y mayores costes.-*

El recurso al empleo público de carácter temporal ha sido una constante en nuestras Administraciones desde hace décadas<sup>325</sup>, donde no sólo se ha ido seleccionando personal conforme surgían necesidades sin pensar mínimamente en términos de previsión de recursos ni mucho menos de planificación de los existentes, sino que además, en muchos casos se ha seleccionado personal interino o laboral temporal para cubrir vacantes en puestos estructurales (incluso de un grupo inferior al del puesto)<sup>326</sup>, produciéndose una artificiosa y perjudicial rotación

---

<sup>324</sup> GUTIÉRREZ REÑÓN, A. y LABRADO FERNÁNDEZ, M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española: aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos*, Madrid, INAP, 1988. p. 45 y 59.

<sup>325</sup> Sobre la temporalidad, entre otros, PUERTA SEGUIDO, F., *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, Lex Nova, 2003. AGUILAR MARTÍN, M.C., “La relación laboral temporal del empleado público”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 1, pp. 387-402. Muestra de esta situación endémica fue el estudio realizado por la Oficina del Defensor del Pueblo en 2003, recogiendo la situación existente en las Administraciones Públicas. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Defensor del Pueblo, 2003. También se menciona en DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual. Anexo E.5. Solicitudes de intervención ante el TC*, Defensor del Pueblo, 2014. Sobre la contratación temporal puede leerse a CASTILLO BLANCO, F.A., “Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 86, 1995, pp. 187-218.

<sup>326</sup> Es posible ver puestos de administrativo cubiertos por trabajadores temporales con categoría de auxiliar.

cuando –en el caso de los laborales- concluía el tiempo máximo de vigencia de los contratos y se daban por concluidos para no hacerlos fijos, volviendo a seleccionarse a nuevo personal<sup>327</sup>.

A pesar de la crisis, en 2013 el 20% del total del empleo público era de carácter temporal<sup>328</sup>. Ese porcentaje, muy superior a la media de la UE, lleva aparejado un efecto obvio y preocupante: la falta de profesionalización, de motivación, precariedad laboral y la poca experiencia y formación que suele requerirse y exigirse para ocupar y desempeñar esos puestos, lo que acarrea no sólo falta de incentivos suficientes para el trabajador sino poca o mala dedicación<sup>329</sup>.

Reflejo de esta anquilosada situación han sido las críticas formuladas por el Informe de la Comisión en varios de sus apartados<sup>330</sup> proponiendo la regulación por el EBEP (que también menciona el problema en su Exposición de motivos) tanto del personal interino y del laboral temporal como de los límites a dicha temporalidad. Regulación que se ha hecho finalmente en sus artículos 10 y 11.

---

<sup>327</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 49.

<sup>328</sup> En el período 2006-2008 se llegó al 27% del total de las Administraciones Públicas. MONTESINOS, A., PÉREZ, J.J., *et al.*, *El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*, Banco de España, 2014. p. 14. En la AGE, a enero de 2015 el número de trabajadores temporales era del 6,8%. Fuente: MINISTERIO DE HACIENDA Y AAPP. *Boletín estadístico del personal al servicios de las Administraciones Públicas*, Madrid, Ministerio de Hacienda y AAPP, Enero 2015. p. 47.

<sup>329</sup> A este respecto es interesante recordar aquí el estudio que el CIS llevó a cabo en 2006 sobre los funcionarios públicos, y en el que se podían apreciar datos muy interesantes sobre su grado de motivación. Por ejemplo, a la pregunta sobre la razón para ingresar en la Administración el 42% manifestó que fue la seguridad del empleo frente a sólo un 4,8% que lo hizo por vocación de servicio público o un 7% que ingresó por las oportunidades que ofrecía. Otras cuestiones interesantes que se extraen del estudio indicaron que el 73,9% consideraba peor valorado el trabajo en la Administración que en el sector privado; un 66,8% estaba bastante o muy satisfecho con su trabajo frente al 17,4% que estaba poco o nada satisfecho. De estos últimos el 18,9% consideraba que no estaba valorado profesionalmente, el 10,2% que existía una mala organización administrativa, el 17,9% que no le gustaba el trabajo en sí, y el 6,2% que no había motivación ni estímulo, entre otras causas de insatisfacción. Otro dato interesante es la consideración, en el 49,5% de los casos, de que el trabajo no estaba debidamente valorado por los superiores. ESTUDIO CIS nº 2.604. Funcionarios públicos (III), realizado durante el primer trimestre de 2006 mediante entrevista personal.

<sup>330</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Apdo. nº 16, p. 48, y sobre todo apartados 22 y 23.

Tal situación histórica no tiene sentido y responde en muchos casos al miedo de los responsables políticos a seleccionar funcionarios de carrera o laborales fijos, o con la sana intención de sacar de las listas del desempleo a distintas personas (sobre todo en la Administración local), pero con las consecuencias que hemos indicado. Con todo, los efectos perversos de este modelo de selección de personal se reflejan en mayores costes a largo plazo por varios motivos, comenzando con la necesidad de formarlos para, en ocasiones, prestar servicios unos pocos meses, en los que no da tiempo a lograr unas habilidades mínimas para manejar las tareas asignadas; también se refleja en unos pobres resultados en la actuación administrativa derivados de falta de compromiso con la organización, sueldos precarios, poca motivación, y en fin, una a veces mala experiencia al ciudadano, que ve cómo la persona que le atiende cambia constantemente y no sabe muy bien desempeñar su trabajo.

Lo lógico hubiera sido estudiar adecuadamente las disponibilidades de personal existentes en la organización y las necesidades reales, realizar una planificación adecuada y bien estudiada, tratando de cubrir puestos vacantes, reasignando tareas o en su caso personal; es decir, aprovechar el capital humano del que ya dispone la organización de acuerdo con una política óptima de recursos humanos y sólo en casos justificados y por causas objetivas<sup>331</sup> acudir a la selección de personal temporal o interino, sin perder de vista la posibilidad de amortizar plazas innecesarias tras dicho proceso de estudio. Respecto a las plazas estructurales que se queden vacantes lo lógico también sería seleccionar personal con su *plaza fija*, evitando incertidumbres, innecesarias rotaciones, pérdida de tiempo y dinero en enseñar a cada nuevo empleado que cubre la plaza, etc., o estudiar la necesidad real del puesto.

En conclusión, este problema de la temporalidad en el empleo público se plasma tremendamente en la evaluación del desempeño por cuanto resulta muy difícil aprovechar las potencialidades profesionales de unas personas que no tienen un puesto asegurado y que depende en ocasiones de vaivenes políticos, no existiendo en otras unos procesos selectivos que presten atención al perfil profesional cuando se debe contratar a menudo con las prisas propias de la cobertura temporal de una necesidad (o a través de planes de empleo u otras figuras que miran más por contratar personas que por su cualificación y los resultados en la Administración)<sup>332</sup>. Con

---

<sup>331</sup> Op. Cit. p. 58.

<sup>332</sup> Estas figuras vienen siendo más habituales en Administraciones locales de mediano y pequeño tamaño, donde la presión popular y los niveles de desempleo hacen que los políticos estén más abiertos a crearlos para dar trabajo temporal a desempleados de larga duración con baja cualificación (limpieza viaria, parques y jardines, obras...), lo que a pesar de sus buenas intenciones no ayuda a la mejora de la calidad, ni del empleo ni del trabajo que se realiza.



ello, difícil será realizar una adecuada evaluación de su rendimiento o de sus competencias, máxime si el trabajo dura tan poco que no da tiempo a realizar las evaluaciones.

Por contra, la evaluación del desempeño puede ayudar a mitigar el problema, pues con la valiosa información que aporta y con una planificación inteligente del personal que aproveche también dicha información, se podrá aprovechar de manera óptima el personal existente.

#### *2.4.- Efectos psicológicos en el empleado público: la desmotivación del personal.-*

La principal consecuencia interna para el empleado público que ha traído consigo la falta de un sistema de empleo público adecuado, con un mal diseño de carrera, la temporalidad laboral o la aplicación indebida del complemento de productividad, y en el que inciden autores como SÁNCHEZ MORÓN, SARMIENTO LARRAURI, BARRERA PICÓN o ROBINA RAMÍREZ, ha sido una profunda desmotivación de miles de empleados públicos<sup>333</sup>, cuestión a la que ya hemos hecho referencia pero que creemos oportuno recordar.

Esta consecuencia es tan grave como la falta de incentivos adecuados, pues si éstos no estimulan la mayor eficacia, el esfuerzo y por tanto el logro de un mejor servicio, la falta de motivación hace bajar el rendimiento existente, con lo que podemos concluir que lejos de mejorar los resultados de la Administración, una mala gestión del personal ha tenido el efecto contraproducente de disminuirla. Lo que es peor, como recuerda el TS, la discrecionalidad con que la Administración ha aplicado el complemento ha servido para vulnerar derechos fundamentales como el de igualdad<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 57. SARMIENTO LARRAURI, J.I., “La carrera de los funcionarios en el Estudio del Estatuto Básico del Empleado Público”, *Actualidad administrativa*, nº 2, 2006, pp. 143-152. BARRERA PICÓN, A., “La importancia de la motivación laboral en el empleado público: cómo potenciarla”, *CEF. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, nº 384, 2015, pp. 239-272. ROBINA RAMÍREZ, R., *Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración regional extremeña*, Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones, Tesis Doctoral, 2002.

<sup>334</sup> STS de 23 de mayo de 1985, Tercer Considerando: “aun aceptando, en principio, que pudiera admitirse que la Administración goza de una cierta discrecionalidad en la fijación de las retribuciones complementarias, esa discrecionalidad tiene el límite que surge del principio de igualdad que consagra el Artículo 14 de la Constitución Española”.

Asimismo, cabe recordar el hecho de no haber existido apenas relación entre políticas retributivas y formativas, ni entre éstas y la carrera; y a su vez, las recompensas y la productividad no han ido de la mano. Para colmo, el sistema retributivo también ha sido, en palabras de ROMÁN RIECHMANN, SÁNCHEZ MORÓN y otros, “cicatero”, con congelaciones o subidas salariales por debajo del IPC y que vienen de antiguo, lo que provoca una obvia sensación de injusticia, desmotivación y absentismo<sup>335</sup>, dándose la paradoja de que las normas que tratan de resolver los problemas que van surgiendo en el sector público muchas veces no son cumplidas, como ya hemos mencionado. No hemos, pues, de extrañarnos de que el empleo público haya sufrido tradicionalmente un importante *trastorno* de déficit de atención que ha afectado a los resultados de la propia Administración.

En este sentido, SÁNCHEZ MORÓN<sup>336</sup> considera que los gestores públicos se han encontrado tradicionalmente con impedimentos legales o prácticos que les han dificultado enormemente las posibilidades de motivar al personal para que sea más productivo y logre mayores resultados frente a una evaluación o en un lógico proceso de mejora continua. El trabajo bien hecho no ha sido estimulado con recompensas y beneficios individuales y además, a los mejores empleados se les ha premiado con más carga de trabajo por ser los más eficientes.

No obstante estar de acuerdo con esta aseveración, creemos que el problema más bien habría que reconducirlo a la falta de interés por parte de los responsables correspondientes para fomentar procesos de mejora de procedimientos, etc., además de unas adecuadas políticas de gestión del personal en áreas críticas en este sentido como la de gestión del reconocimiento, tan desconocida en nuestras Administraciones. Han existido ciertos mecanismos legales para motivar al personal a través, por ejemplo, del meritado complemento de productividad, pero ya lo hemos dicho, no se ha aprovechado justamente.

La desmotivación tiene también mucho que ver con el desprestigio social de la *función pública*, que ha mermado su autoestima, debido en parte a la mala consideración por los ciudadanos por la falta de productividad de la Administración, como recuerda BELTRÁN

---

<sup>335</sup> ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN, M., *et al.*, “Líneas de reforma del empleo público”, Sainz Moreno Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 479-516. p. 505.

<sup>336</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Ajustes y reformas en el empleo público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 21-37. p. 33 y 34.

VILLALVA<sup>337</sup>; o por una tan mal entendida como poco explicada inamovilidad, sobre todo en épocas de crisis; o motivado, como cree MOREY JUAN, por el trato que los empleados públicos han dispensado a esos ciudadanos<sup>338</sup>.

Más recientemente, la crisis ha venido a dar un certero golpe en la motivación a un sector mal tratado a través de las conocidas medidas *anticrisis* y de *mejora* de la productividad, que según JIMÉNEZ ASENSIO o GORRITI BONTIGUI, han ahondado en la herida de un maltrecho empleo público<sup>339</sup>, añadiéndose en algunos casos una imperdonable complicidad de los políticos, que a decir de MOREY JUAN los han visto con desconfianza y como fuente tradicional de ineficacia en la gestión pública<sup>340</sup>; así como la falta de liderazgo por parte del Estado a la hora de implantar las previsiones del Estatuto<sup>341</sup>.

Sin duda, la LMRFP habría sido una gran oportunidad para dotar al empleo público de mayores cotas de productividad y estímulo, dándole el impulso definitivo que ya pretendiera la Nueva Gestión Pública -NGP- (*New Public Management*) y se merecía nuestra Administración, pero también faltó la fuerza necesaria para desarrollar la evaluación del desempeño; necesaria si se quería enlazar las políticas de personal, sirviendo de nexo de unión para dar coherencia a una gestión de personal adecuada.

De lo que no se puede dudar es de la exigencia de aplicar la evaluación del desempeño en nuestras Administraciones como elemento motivador para completar un sistema que ha venido produciendo grandes desajustes, teniendo en cuenta que aquella es considerada por el Informe de la Comisión como “un factor fundamental de mejora de la motivación”, adquiriendo incluso un

---

<sup>337</sup> BELTRÁN VILLALVA, M., *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, 1991. Citado por MARTÍNEZ, R. y JANÉ, P., “Tipología de sistemas de evaluación del empleado público”, *Revista Buen Gobierno*, nº 13, 2012, pp. 110-143.

<sup>338</sup> MOREY JUAN, A., *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*, Madrid, INAP, 2004. p. 20.

<sup>339</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”, *El empleo público local ante la crisis. Serie Debates*, nº 2, 2011, pp. 13-87. GORRITI BONTIGUI, M., “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, 2013, pp. 8-23.

<sup>340</sup> MOREY JUAN, A., *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*, Madrid, INAP, 2004. p. 20.

<sup>341</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Una nueva ley de empleo público para Euskadi: inercia versus innovación”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 11-34. p. 17.

carácter de esencialidad por cuanto constituye por sí uno de los fines de la evaluación, como deja claro el EBEP en su Exposición de motivos, siguiendo los consejos del Informe de la Comisión<sup>342</sup>.

Afortunadamente, el EBEP también trata de aprovechar al máximo la inclusión de esta herramienta para darle otros importantes usos en los ámbitos del artículo 20, pues siendo su principal función, o quizás la más evidente, servir de nexo de unión entre el desempeño del empleado público y sus consecuencias en el complemento de desempeño (por ser aquellas para las que en origen debería haberse utilizado), no cabe duda de sus beneficios al aplicarla en otros ámbitos, que sí resultan más novedosos –si queremos- para la Administración, como la propia carrera horizontal (ya de por sí una novedad) o la formación, lo cual también ayudará -sin duda- a mejorar la motivación del empleado al contar con un sistema integrado de incentivos.

### *2.5.- La desprestigiada institución de la formación del empleado público.-*

Otro de los factores al que presta ahora más atención el EBEP ha sido la formación, que para PUCHOL MORENO ha pasado sin pena ni gloria en muchas de nuestras Administraciones a pesar de su importancia por constituir el medio de cualquier organización para cumplir sus objetivos<sup>343</sup> y forma parte indispensable de la gestión del personal. En efecto, el Informe de la Comisión destaca la necesidad de mantener un sistema de “formación profesional continua y el reciclaje profesional” para “conseguir sus objetivos permanentes de eficacia y de modernización”<sup>344</sup>.

El principal problema que podemos achacar al modelo formativo público participa de uno de los principales errores del resto de conceptos que venimos mencionando en este apartado, que no es otro que la falta de conexión práctica de la formación del empleado público con las políticas globales de gestión del personal, suponiendo que tales políticas existiesen, y que la evaluación del desempeño está llamada a ayudar a conectar.

---

<sup>342</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 47. p. 107. Además, la motivación queda curiosamente enlazada en el Informe en otros aspectos también relacionados con la evaluación como la carrera (junto con la satisfacción; p. 102) o la formación (p. 114).

<sup>343</sup> PUCHOL MORENO, L., *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7ª edic., Madrid, Díaz de Santos, 2012. p. 206.

<sup>344</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 71. Esos instrumentos, mencionados por la Comisión, son los Registros de Personal, la Oferta de Empleo Público y las Relaciones de Puestos de Trabajo.

En este contexto, la pretendida función de la formación para mejorar los déficit de conocimientos o habilidades de los empleados públicos, que para GONZÁLEZ-HABA GUIADO no tiene otro fin que adaptar el empleo público a los cambios de una Administración cada vez más compleja, tecnificada y en constante evolución<sup>345</sup>, no ha podido ponerse en marcha precisamente por la falta de un sistema de evaluación (formal o informal) que permitiera realizar las comprobaciones oportunas sobre dichas carencias y conectarla con una gestión de personal, si no integral, sí al menos más consistente, como han manifestado TOÑA GÜENAGA y CALONGE CRESPO<sup>346</sup>.

Recordemos que la LFCE, en su artículo 65, se preocupaba al menos de que los superiores jerárquicos conocieran las aptitudes de sus subordinados en orden a la propuesta de actividades formativas para mejorar sus resultados<sup>347</sup>. Este artículo suponía, por lo menos en teoría, un importante apoyo a las imprescindibles medidas de coordinación y supervisión dentro de cada departamento o unidad, pero sobre todo llevó aparejada la formalización de la necesidad de mantener una buena comunicación entre superiores y subordinados, donde aquellos conocieran mejor el currículo de éstos para proponer las medidas formativas necesarias<sup>348</sup>.

---

<sup>345</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., “La formación permanente de los funcionarios públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 139, 1971, pp. 85-103. p. 97.

<sup>346</sup> TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 26. Los autores destacan precisamente las ventajas que la evaluación del desempeño tiene en su conexión con la formación como efecto de aquella: “La formación como efecto del sistema de evaluación del desempeño pretende principalmente identificar qué déficit de conocimientos, habilidades o aptitudes se han detectado con el fin de corregirlos mediante los pertinentes programas formativos”. Podemos considerar en este punto la formación como verdadero botón de muestra del factor ‘retroalimentación’ que la evaluación del desempeño tiene en su relación con el resto de elementos que giran a su alrededor, pues por un lado ofrece información sobre las mencionadas carencias, permitiendo adecuar las actividades formativas a dichas necesidades, y por otro lado la propia formación permite lograr mejores resultados en la evaluación.

<sup>347</sup> Art. 65 LFCE: “Los Jefes solicitarán periódicamente el parecer de cada uno de sus subordinados inmediatos acerca de las tareas que tienen encomendadas y se informarán de sus aptitudes profesionales con objeto de que puedan asignarles los trabajos más adecuados y de llevar a cabo un plan que complete su formación y mejore su eficacia”.

<sup>348</sup> Por su parte, el artículo 72 LFCE prevé la concesión de licencias remuneradas para realizar cursos de formación. Si bien el artículo 67.1 LFCE también la menciona, la conecta más bien a la mejora de la calidad de vida de sus funcionarios: “El Estado facilitará a sus funcionarios adecuada asistencia social, fomentando la construcción de viviendas, residencias de verano, instalaciones deportivas, instituciones educativas, sociales, cooperativas y recreativas y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, condiciones de trabajo y formación profesional y social”.

La LMRFP mantuvo dicho artículo aunque en cualquier caso sus posibilidades no han sido explotadas en toda su extensión pese a su importancia, siendo la mayoría de las veces el propio funcionario quien, consciente de sus necesidades formativas con repercusión directa en el trabajo en unas ocasiones, o queriendo mejorar su currículum en otras (aunque fuese también en materias relacionadas con el desempeño del puesto) ha solicitado la formación que ha considerado conveniente, sin contar más que con el visto bueno de sus superiores, que por otra parte no han tenido en cuenta ni las aptitudes ni las necesidades del subordinado.

Un problema añadido mencionado por ÁNGEL y GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, que se reproduce ahora con el papel del superior jerárquico en la evaluación del desempeño, ha sido la falta de preparación de aquel para asumir un rol de consejero o cuasi experto en materia de necesidades formativas (junto a la de evaluador o *juetz*)<sup>349</sup>, lo que sin duda exige ciertos conocimientos si de establecer planes de formación se trata, sobre todo porque como indica PUCHOL MORENO, la formación no es un fin en sí mismo sino que los planes y políticas de formación han de ser coherentes con las políticas generales de la organización<sup>350</sup>.

Sin perder de vista la buena intención del legislador al hacer recaer sobre el superior jerárquico la preocupación por esas aptitudes y la formación del empleado, le faltó quizás mayor previsión sobre la imprescindible comunicación y coordinación entre los jefes y el departamento de gestión de recursos humanos, al ser el superior jerárquico el nexo de unión entre el empleado y su correspondiente unidad administrativa con dicho departamento.

Una vez adquirida la formación tampoco han existido medios para comprobar su éxito en la aplicación práctica al puesto de trabajo. Hemos de recordar a este respecto, con SISTERNAS, que la formación no significa necesariamente aprendizaje (aunque puede aplicarse para ello) sino que más bien su finalidad es la de cambiar conductas<sup>351</sup>; esto es, que con aquella el empleado modifique a mejor el modo en que desempeña su trabajo. Al cumplir la evaluación del desempeño el doble propósito de comprobar las carencias formativas y, posteriormente, los resultados en el desempeño de los conocimientos y aptitudes recibidos con ella, es fácil deducir que si no existe esta herramienta tampoco ha habido posibilidad de medir el grado de adecuación de dicha

---

<sup>349</sup> ÁNGEL, A., GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J., *et al.*, *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto de Empresa, 2008. p. 98.

<sup>350</sup> PUCHOL MORENO, L., *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7ª edic., Madrid, Díaz de Santos, 2012. p. 206.

<sup>351</sup> SISTERNAS, X., "Formación para el cambio, cambio en la formación", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, 1999, pp. 109-117. p. 110.

formación al puesto de trabajo, con lo que el sistema no ha tenido realmente una construcción lógica ni acabada dentro de un modelo de gestión de personal mínimamente organizado.

Otra dificultad ha sido la falta de un reconocimiento expreso por parte de la LMRFP a la formación como derecho individual del funcionario (como sin embargo ocurre ahora con el EBEP), permitiendo sólo disponer de permisos para formación sindical, aunque en redacciones posteriores se incluyera la posibilidad de aprovechar los permisos ya concedidos para realizar cursos de formación (art. 30) y se mantenga la vigencia del artículo 72 LFCE, que permite las licencias remuneradas para realizar cursos.

En la práctica, las distintas Administraciones Públicas o los sindicatos (a través, por ejemplo, de los Acuerdos Gobierno-Sindicatos, tripartitos o similares) han ofertado cursos, itinerarios formativos, etc., teniendo en cuenta la demanda de ediciones anteriores o las propuestas de los propios usuarios de sus cursos, pero sin un verdadero estudio de las necesidades de las Administraciones a las que sin lugar a dudas afectarán en sus resultados la mayor capacitación de sus empleados.

Esa desconexión de la formación con otras áreas esenciales de la gestión del personal se puede ver también en su relación con la carrera, pues nuestro sistema mixto carrera/empleo ha creado un modelo de formación “muy artesanal”, a decir de FERRET I JACAS; sistema que para el acceso a la función pública depende de pruebas memorísticas y deja al aspirante la carga de una preparación para la carrera en la formación privada (mediante preparadores, academias, o por cuenta propia)<sup>352</sup>.

Esta cuestión no parece quedar totalmente resuelta por el EBEP, que si bien presta mayor atención a la formación al incluirla directamente como derecho individual del empleado y como materia objeto de negociación<sup>353</sup>, sigue confiando en pruebas memorísticas, aunque ahora parece querer dar más relevancia a las de carácter práctico<sup>354</sup>.

---

<sup>352</sup> FERRET I JACAS, J., “Las singularidades en la formación de los funcionarios públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 483-500. p. 489 y ss. Aunque, como también reconoce el autor, tiene la ventaja del coste cero para la Administración, sobre todo en tiempos de crisis.

<sup>353</sup> Art. 37.1.f: Son objeto de negociación “Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna”. Art. 14.g: derecho a “la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral”.

<sup>354</sup> Art. 61 EBEP.

## 2.6- Ineficiente dimensionamiento de plantillas y procesos duplicados: un Goliat con los pies de barro.-

Como sabemos, con la llegada del Estado del bienestar y el incremento de la actividad prestacional, en vez de una gestión de personal inteligente la solución fue aumentar las plantillas<sup>355</sup>. Al aparecer la crisis y la falta de ingresos públicos el remedio aplicado fue radicalmente opuesto, según hemos visto, pero sin contar nuevamente con un estudio serio de necesidades y excedentes. La reflexión previa que se puede realizar es si, como considera MANZANA LAGUARDA, existe un sobredimensionamiento de plantillas<sup>356</sup>, con un calado tal en nuestras Administraciones que ante la crisis se ha utilizado como *excusa* para una reducción drástica<sup>357</sup>. Sin embargo, como destaca BELTRÁN VILLALVA “cualquier referencia global a la

---

<sup>355</sup> El Círculo de Empresarios, en su informe “*PGE-2013: la hora de las Administraciones Territoriales*”, así lo constataba. Desde 1978 hasta nuestros días el número de empleados públicos ha pasado de ochocientos mil a más de tres millones, de los que el 78% pertenecen a las Administraciones Territoriales y el 22% restante al Estado. CÍRCULO DE EMPRESARIOS. *PGE-2013: la hora de las Administraciones Territoriales*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2014.

<sup>356</sup> Entre otros, MANZANA LAGUARDA, R., *La nueva función pública: una injustificable demora. Especial referencia a la ley valenciana 10/2010*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. p. 18 y 91. A pesar de las opiniones críticas con la excesiva cantidad de personal en las Administraciones Públicas y que consideran que el problema del Estado se resuelve disminuyendo personal, como parece que ha sido la solución en parte adoptada con la crisis en algunas Administraciones, deben tenerse en cuenta otras opiniones contrarias a considerar que el principal problema sea ese –pues, se dice, no existen datos empíricos– lo que va más allá, hacia la cuestión de la capacidad de gestión de sus competencias. KLIKSBERG, B., *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989. p. 93. También debe considerarse, con otros autores, que ese pretendido sobredimensionamiento es más una *creencia* popular que una realidad. En este sentido GORRITI BONTIGUI, M., “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, 2013, pp. 8-23. CANTERO MARTÍNEZ, J., “Instrumentos para la reorganización del personal en los supuestos de adaptación, modificación o extinción de unidades administrativas.: Especial referencia a los planes de ordenación de Recursos Humanos”, Castillo Blanco Federico (Dir.), *La reforma del Sector Público*, Sevilla, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 2014, pp. 225-266. KLIKSBERG, B., *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989. p. 93.

<sup>357</sup> El debate sobre el número de empleados públicos viene de lejos. Sin embargo, como muestran las estadísticas de la OCDE, España no es de los países miembros con mayor cantidad de los mismos en relación con la población activa. Por su parte, CANTERO MARTÍNEZ recuerda que si la percepción general de los ciudadanos y de los políticos cuando se trata de reducir el gasto público es que sobran funcionarios, la respuesta cambia si se trata de mejorar los servicios públicos. Los juzgados se encuentran saturados, las listas de espera en hospitales son infinitas, etc. Por tanto, en estos casos faltarían más empleados. También recuerda el interés de ciertos sectores empresariales por poner en tela de juicio el empleo público con el fin de introducirse en la Administración y obtener beneficios.



administración pública como un todo [...] ha de tomarse con extraordinarias reservas, pues lo normal es que incurra en falsas generalizaciones”<sup>358</sup>.

En nuestra opinión, no se puede hablar de un sobredimensionamiento generalizado sino puntual en unas Administraciones, unido a un déficit de personal en otros sectores (Justicia, seguridad, sanidad), cuyo nexo en común ha sido la carencia absoluta de planificación estratégica, una adecuación de las plantillas a las necesidades reales y una optimización de estructuras y procesos. En efecto, uno de los elementos que han influido en el problema y que afecta de lleno a la evaluación del desempeño ha sido el mantenimiento de procesos anticuados. Cuando se crearon hace años podían ser útiles por los fines, las necesidades o los medios con que se contaba, pero actualmente han perdido parte de su utilidad, si no toda. Son procesos o tareas dentro de ellos que no aportan valor. Estamos acostumbrados a ver empleados que llevan haciendo el mismo proceso durante años sin pensar tan siquiera si realmente es útil o se puede mejorar. Esto forma parte de la Administración más tradicional y da muestra de la importante labor que queda por delante a la hora de introducir la mejora continua, el reciclaje de conocimientos e incluso la utilización de las TIC, y donde tanto unas RPT actualizadas como una actualización de los procesos también se hacen esencial.

Otra consecuencia de ello se encuentra en la tradicional *compartimentalización* de funciones y tareas. Si hay varias personas en una unidad, cada una se dedica a ciertas tareas y no se le puede sacar de ahí (aunque por el contrario pueda tener la ventaja de la especialización); cuando hay picos de trabajo el afectado se encuentra agobiado mientras que otros pueden tener tiempos improductivos. La solución, lejos de formar al personal para que se pueda ayudar y cubrir esos picos, ha sido solicitar más personal. Y en muchos otros casos, cuando se ha reducido la carga de trabajo se ha seguido teniendo el mismo personal, sin considerar la posibilidad de darle otras tareas o trasladarlo de unidad.

Por otro lado, la cultura organizativa imperante ha sido que cualquier unidad administrativa que se preciase debía crecer, lo que unido al hecho de considerar que un jefe es

---

CANTERO MARTÍNEZ, J., “El debate sobre la externalización y el número de funcionarios en nuestras administraciones públicas”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 151-191. p. 155 y ss.

<sup>358</sup> BELTRÁN VILLALVA, M., “Las Administraciones públicas”, Tusell J., Lamo de Espinosa E., *et al.*, *Entre dos siglos: Reflexiones sobre la Democracia española*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 265-294. Citado por DEL PINO MATUTE, E., *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas*, Madrid, INAP, 2004. p.136.

más “jefe” y más importante cuanto más personal tenga a su cargo, ha ayudado al dislate del sobredimensionamiento.

No se ha tenido en cuenta que la planificación también consiste en optimizar las plantillas y reducir duplicidades<sup>359</sup> reorganizando los servicios o dimensionando adecuadamente las cargas de trabajo, no sólo para reducir costes e ineficiencias sino igualmente, como inciden PEIRÓ SILLA y CORTÉS CARRERES, para equilibrar tareas y evitar exceso de trabajo en unas dotaciones y tiempos improductivos en otras<sup>360</sup>, a lo que SÁNCHEZ MORÓN añade que no ayudó el poco flexible sistema de empleo público<sup>361</sup>. Como dijo EINSTEIN, “en los momentos de crisis sólo la creatividad es más importante que el conocimiento”<sup>362</sup>, y quizás sea lo que falta en nuestras Administraciones, más creatividad para hacer frente a los retos en estos tiempos de falta de recursos.

La eficacia de nuestra Administración no está sólo en el interior, en redimensionar adecuadamente sus recursos humanos, en dotarles de medios, incentivos, en motivarles, etc. sino que también viene de fuera, del propio legislador, de “redimensionar” a su vez las competencias, acotar los servicios que prestan las Administraciones, creando normas con una buena técnica legislativa, con procedimientos rápidos y eficaces, etc. Si se mejorase esto se conseguiría una reducción de duplicidades considerable, cuestión que ha recalado el Informe CORA<sup>363</sup>.

No tenemos más que ver cómo muchas Administraciones locales y autonómicas, ahogadas por la crisis, por sí o por medio de consultoras externas en gestión pública han optimizado sus procesos, dimensionado adecuadamente sus plantillas, establecido sistemas de mejora continua o

---

<sup>359</sup> La STSJ de Valencia 1175/2005, de 10 de junio (RJCA 2005\640), en su FJ 3º lo destaca: “Coincidimos con los demandados en la trascendencia jurídica (nosotros se la damos) que ha de asignarse al principio de eficiencia del gasto público, evitando la producción de un doble gasto para las arcas públicas como consecuencia del desarrollo simultáneo de una misma actividad (perforación, sondeo y *pre-explotación*) por parte de distintos Entes administrativos”.

<sup>360</sup> PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 229.

<sup>361</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Ajustes y reformas en el empleo público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 21-37. p. 24.

<sup>362</sup> Citado, entre otros, por POPP, H.A., *Discovering the Creative Impulse*, Bloomington (USA), WestBow Press, 2014. HERWECK, D., *Albert Einstein and His Theory of Relativity*, Mankato (USA), Compass Point Books, 2009.

<sup>363</sup> Cfr. CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013.

eliminado duplicidades con excelentes resultados en la mayoría de los casos desde el punto de vista de la eficiencia.

Hay medidas que pueden adoptarse aprovechando las posibilidades que permite la ley, pero que hay que saber encontrar (y las consultoras son especialmente hábiles para ello, y de ello también se aprovechan). Estamos encasillados en un mundo, el administrativo, lleno de reglas que nos hacen temer salirnos mínimamente de lo que parece deducirse de ellas. NIETO GARCÍA ha reflejado claramente la situación cuando señala que no tenemos la mente abierta a posibles soluciones intrépidas que ahorren costes y trámites; nos vence muchas veces un excesivo miedo a la responsabilidad y damos por hecho muchas cosas que pueden cambiarse a mejor, sin dejar de cumplir la ley<sup>364</sup>.

Por ejemplo, se ha llegado a plantear de manera muy audaz por qué, cuando se nombra un funcionario, éste debe tener necesariamente jornada completa. Nada obliga a ello y si las necesidades del servicio lo exigen porque no haya más trabajo que para media jornada, por ejemplo, por qué no nombrarlo a tiempo parcial. De hecho así lo prevé el artículo 47 EBEP, que parece haber pasado sin pena ni gloria bajo el peso de una tradición arraigada a favor de la jornada completa<sup>365</sup>, sin contar con que dicho precepto se ubica erróneamente en el Capítulo V, del Título III, que regula los derechos a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, cuando su texto no recoge derecho alguno del empleado sino que capacita a las Administraciones para establecer la duración de dicha jornada, y además debería haber sido ubicado más bien dentro del Título V, dedicado a la ordenación de la actividad profesional como medida de planificación del empleo público.

La conexión de la necesidad de disponer de plantillas eficientemente dimensionadas con la evaluación del desempeño se hace obvia. Si se trata de mejorar la productividad no puede partirse de una situación netamente improductiva. Bien es cierto que la evaluación del desempeño

---

<sup>364</sup> NIETO GARCÍA, A., *La organización del desgobierno*, 4ª edic., Barcelona, Ariel, 1993. p. 52.

<sup>365</sup> El artículo 47 establece que “Las Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos. La jornada de trabajo podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial”. Tradición que parece obviar la previsión que ya hiciera el artículo 78 LFCE al establecer que la jornada de los funcionarios se fijaría mediante norma reglamentaria, lo que podría haberse aprovechado para establecer una mayor flexibilidad al respecto. Esta posibilidad de establecerse una jornada a tiempo parcial fue propuesta como enmienda de adición al artículo 8 en el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados, justificada precisamente en fomentar una mayor flexibilidad en la Administración (BOCG. Congreso de los Diputados, Serie A, 24 de noviembre de 2006. Enmienda nº 2 del Grupo parlamentario Mixto. p. 53-54.) .

pretende mejorar la Administración pero también debe darse una situación de partida lo más adecuada posible a los compromisos de calidad.

Si se busca que el empleado sea eficaz y eficiente al cien por cien no puede tener exceso de tareas ni tiempos improductivos; ni tan siquiera deben existir procesos anticuados o irrelevantes, pues la evaluación del desempeño mide lo relevante. Por eso, como paso previo a la evaluación del desempeño deberían ponerse en marcha procesos de mejora de los aspectos que venimos señalando como punto de partida para que aquella tenga éxito.

### **3.- TEMORES Y RETICENCIAS POR LA TRASLACIÓN DE ESTA INSTITUCIÓN PRIVADA AL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Recordando las palabras de HOLCOMB, “la muerte, los impuestos y la evaluación anual del desempeño suelen aparecer en el *top ten* de las experiencias más desagradables en la vida. Y mientras que la muerte y los impuestos suelen ser inevitables, algo se puede hacer con la evaluación del desempeño para que sea una experiencia positiva”<sup>366</sup>.

Efectivamente, todos los trabajadores suelen partir de ciertos prejuicios a la hora de enfrentarse a la evaluación del desempeño y uno de los primeros problemas en el momento de implantarla es vencer esa negatividad y convertirla en algo aceptado al menos de buen grado.

La introducción de la evaluación del desempeño por el EBEP no sólo ha traído esperanzas a muchos profesionales de recursos humanos de nuestras Administraciones Públicas y, por qué no decirlo, también a algunos administrativistas, aunque más bien por parte de la doctrina se han planteado quizás más dudas y reticencias debido a los inconvenientes que esta institución plantea a la hora de importarla a unas organizaciones que se rigen, como sabemos, por unos principios y a las que se exige el aseguramiento de unas garantías que limitan su libertad de actuación, lo que del mismo modo afecta a la gestión del personal y que no operan igual que el sector privado, donde ha nacido la evaluación del desempeño y cuyos parámetros de actuación no son iguales.

El maestro PARADA VÁZQUEZ es muy crítico con la nueva situación que presenta la evaluación del desempeño cuando exclama literalmente que “¡Es lo que sólo nos faltaba: una Administración evaluadora de todos los funcionarios!”<sup>367</sup>.

---

<sup>366</sup> HOLCOMB, J.M., “The Annual Performance Evaluation: Necessary Evil or Golden Opportunity”, *Law Library Journal*, vol. 98, 2006, pp. 569.

<sup>367</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 72.

CORTÉS CARRERES considera, por su parte, que tal vez se espera de la evaluación del desempeño más de lo que permite nuestra actual Administración al no haber suficientes experiencias de éxito como para asegurarlo, en general, en el conjunto de las Administraciones, y por otro lado porque las previsiones del EBEP para con ella no van acompañadas de un paquete más amplio de medidas en materia de gestión de recursos humanos o del papel que jugarán los directivos en el nuevo marco modernizador creado. Tampoco se ha asegurado –continúa– un esquema claro en materia de dirección<sup>368</sup>. Sin embargo, se están desarrollando prácticas con muy buenos resultados, que van depurando los problemas que surgen y demuestran la posibilidad de la traslación de la evaluación del desempeño a la Administración.

En suma, son muchos los temores y reticencias por parte de los expertos y de la doctrina a la hora de implantar un sistema más propio del entorno privado, que como hemos dicho se rige por unos criterios objetivos totalmente distintos al público, sin perder de vista el fracaso de algunas experiencias en las Administraciones Públicas, como en la propia Universidad, según indica MAGÁN PERALES, donde el complemento de calidad se utilizó más bien para “premiar a los buenos y castigar a los díscolos con el oficialismo”<sup>369</sup>.

### *3.1.- Una primera cuestión: la propia complejidad y heterogeneidad del sector público.-*

Una de las primeras dificultades que puede plantear la evaluación del desempeño es la propia idea de aplicar mecanismos del sector privado directamente a la Administración, y que parten de la complejidad misma del entorno público por la configuración constitucional y legal de las Administraciones Públicas, tan diverso como disperso al contar con miles de puestos de trabajo distintos, desde los de carácter eminentemente manual (jardineros, bomberos...) hasta los de perfil puramente intelectual (juristas, economistas, profesores...).

---

<sup>368</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Enero 2009, pp. 36-69.

<sup>369</sup> MAGÁN PERALES, J.M.A., “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 345-412. p. 380. También el Informe de la Comisión reconoce los problemas derivados de la aplicación de la evaluación del desempeño en el ámbito universitario (Nº 47. p. 109).

Podemos decir sin temor a equivocarnos que la Administración Pública es una de las organizaciones humanas más complejas, como mencionan RAMIÓ MATAS o MAESO SECO<sup>370</sup>, considerada en su conjunto, pues abarca todas las ramas del saber en los más diversos ámbitos profesionales y en todas sus categorías. Esto supone, ciertamente, la dificultad de establecer sistemas de evaluación homogéneos o unitarios, lo que finalmente llevó al EBEP a crear unas bases y dejar a cada Comunidad Autónoma y a la AGE que decidiera su sistema, con los problemas que puede producir de falta de uniformidad y de igualdad de trato a los ciudadanos, sin contar con las diferencias que acarrearán la evaluación entre unos empleados y otros.

PALOMAR OLMEDA incide en que el trabajo en la Administración no es siempre de resultado material o de carácter industrial en el sentido de poderse medir por unidades fácilmente cuantificables<sup>371</sup> (cantidad de producto, tiempo invertido, etc.); si bien hay actividades que lo permiten, en muchos casos esto no es así, sobre todo en las de carácter más “administrativo” o procedimental, donde el trabajo del empleado se basa en factores en los que el número no es tan importante como la calidad y ésta es difícilmente mensurable (una resolución judicial<sup>372</sup>, un informe...) o incluso donde la cantidad de trabajo del empleado no depende de él (pensamos, por ejemplo, en el caso de bomberos, servicios de emergencias, etc.).

Esta heterogeneidad supone una primera barrera al desarrollo de sistemas también complejos y la dificultad de unificar las herramientas incluso dentro de una misma Administración o Departamento, lo cual implicará la necesidad de estudiar a fondo las peculiaridades de cada categoría profesional e incluso cada tipo de puesto de trabajo, con lo que el coste económico y en tiempo para planificar un sistema eficaz y completo se incrementarán enormemente (aunque hemos de decir que se hace necesario).

---

<sup>370</sup> RAMIÓ MATAS, C. y BALLART, X., *Lecturas de Teoría de la Organización. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Vol. II, Madrid, MAP, 1993. p. 650. ORTEGA ÁLVAREZ, L., MAESO SECO, L.F., et al., *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2010.

<sup>371</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 341.

<sup>372</sup> Cfr. DOMÉNECH PASCUAL, G., “La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los Jueces sobre el sentido de sus decisiones”, *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, vol. Julio, nº 3, 2008. DOMÉNECH PASCUAL, G., “Retribuciones judiciales variables: ¿estímulo del rendimiento o incentivo perverso?”, *Jueces para la democracia*, vol. Julio, nº 62, 2008, pp. 104-120. DOMÉNECH PASCUAL, G., *Juzgar a destajo: la perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2009.

Así lo reconoce también el Informe de la Comisión, que es consciente de las exigencias que la implantación de la evaluación del desempeño van imponer a las organizaciones públicas en aspectos como los “sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos...”<sup>373</sup>.

Las posibles soluciones pasarían por agrupar objetivos o puestos de trabajo para simplificar y homogeneizar el sistema de evaluación. Por ejemplo, estableciendo diccionarios de competencias generales para cada departamento, categoría profesional, etc., y de objetivos por departamento, categoría, puestos tipo, etc., y que los jefes seleccionen un número determinado de ambos según cada puesto concreto, con lo que se lograría homogeneizar el sistema permitiendo que todos los empleados fuesen valorados dentro del mismo rango de puntuaciones a la vez que cada uno sea valorado en función de las características de su puesto. Este tipo de sistemas se están desarrollando en la AGE o en el Principado de Asturias.

### *3.2.- El elemento subjetivo. Problemas de aceptación de los roles de evaluado y evaluador.-*

Sin perjuicio de entrar posteriormente y con más detalle en los problemas inherentes a la figura del evaluador, debemos señalar aquí que quizás uno de los temores más importantes que se presentan al implantar la evaluación del desempeño proviene precisamente del elemento subjetivo, es decir, de la oposición natural del ser humano a evaluar y a ser evaluado por personas de su entorno. En el proceso de evaluación participan fundamentalmente los evaluadores y los evaluados, que adquieren roles distintos y contrapuestos y cuyas relaciones pueden verse profundamente afectadas por dicho proceso.

La reflexión anterior proviene de una clara falta de cultura de la evaluación en nuestras Administraciones, recordada por QUIJANO DE ARANA<sup>374</sup>, lo que lleva a que la primera impresión que sobrevuela las mentes de la inmensa mayoría de los empleados públicos es que la

---

<sup>373</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N 47. p. 109.

<sup>374</sup> QUIJANO DE ARANA, S., GORRITI BONTIGUI, M., *et al.*, “La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública”, *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local*, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 172-236. p. 184.

evaluación del desempeño se presenta como algo negativo, como un instrumento casi inquisitorial de fiscalización por parte de sus superiores, fundamentalmente debido al desconocimiento de sus mecanismos y de su verdadera finalidad (y a consecuencia, en parte, de la tradicional falta de comunicación interna en nuestras Administraciones, que se puede extender también en este ámbito), lo que para PALOMAR OLMEDA provoca reticencias e incluso cierto odio hacia la misma por tratarse de una materia que se presenta como una de las más complejas y conflictivas del EBEP<sup>375</sup>.

Tampoco se puede dejar de lado la relativa tranquilidad con la que han trabajado hasta ahora los empleados públicos, como mencionan GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE o CUENCA CERVERA<sup>376</sup> (sobre todo los funcionarios de carrera) y la laxitud de la gestión del personal, que no ha tenido apenas medios de control de su actuación, lo que unido a la práctica inexistencia de consecuencias por un desempeño inadecuado ha llevado a una relajación y cierta inmunidad en este ámbito, si bien hay que reconocer, con PALOMAR OLMEDA, que ha sido consecuencia más bien de los propios fallos del sistema de empleo público y de la falta de iniciativa política que culpa de los empleados<sup>377</sup>. El cambio de paradigma con la inclusión, por fin, de medios de control del rendimiento y de la conducta profesional se ven, obviamente, como una intromisión en una situación que se consideraba consolidada y a la que no están acostumbrados, pero que habrá que cambiar.

Estos temores se acrecientan cuando esa faceta de evaluador debe desempeñarla alguien que a priori no está preparado técnicamente para ello, lo que puede agravar los típicos efectos y sesgos que se dan en toda evaluación a la hora de medir desempeños. No olvidemos que los evaluadores serán profesionales de los más diversos ámbitos pero normalmente ajenos a las

---

<sup>375</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 340. También en PALOMAR OLMEDA, A., “Derecho a la carrera y promoción interna”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 202-230.

<sup>376</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Madrid, Civitas, 1999. CUENCA CERVERA, J.J., “El Desempeño profesional en la función pública Local: Una aproximación desde el Derecho disciplinario y la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 2003, pp. 3228-3268.

<sup>377</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 341. También en PALOMAR OLMEDA, A., “Derecho a la carrera y promoción interna”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 202-230.



peculiaridades de la gestión de personal y de las técnicas y conceptos utilizados en ramas del conocimiento relacionadas con la evaluación del desempeño, debiendo criticar a nuestro sistema de acceso al empleo público que para ocupar puestos que supongan dirección de personas (no ya pensando en que sean evaluadores sino en general) no se exija muchas veces experiencia o, al menos, ciertos conocimientos sobre gestión de personas y equipos, liderazgo, o incluso algunos apuntes sobre motivación, evaluación, etc.<sup>378</sup>.

La falta absoluta de estas bases, al menos teóricas, hará realmente complejo que alguien que además ya está muy ocupado en sus funciones (más desde que se produjeran los recortes de personal) quiera asumir esta nueva responsabilidad, sobre todo si se confía en cómo se llevan a cabo los procesos de formación a los que en ocasiones estamos acostumbrados, de duración insuficiente, realizados por consultoras o personal poco cualificado, o en los que se invierte poco dinero por verse como un gasto más en el proceso de implantación de un sistema de por sí obligatorio y mal visto, que además creará conflictividad laboral, algo que los cargos públicos no suelen querer y menos en ciertas épocas clave (elecciones, negociación colectiva...).

Por tanto, se hará necesario un cuidadoso proceso de comunicación y formación sobre los pormenores del sistema, lo que incluye un gran esfuerzo de concienciación hacia la asunción de un rol desconocido y desagradecido como pocos, pero que sin embargo permitirá llevar a cabo las entrevistas de evaluación y aquellas partes del proceso evaluador a los que estén obligados con mayores probabilidades de éxito.

Desde el punto de vista de los posibles evaluados puede incluso verse como un medio intromisión y control político, donde las querencias y desafectos juegan un papel muy destacado e incluso devastador si, como se teme, la evaluación del desempeño se antoja el medio de decidir sobre los empleados públicos (o sobre algunos de ellos) por parte de los gestores públicos por cuestiones que nada tienen que ver con la actividad profesional (aplicación de criterios técnicos

---

<sup>378</sup> SUNDELL realiza un interesante estudio sobre las dos alternativas actuales de reclutamiento del personal al servicio de la Administración: el sistema tradicional de exámenes formales, que limita la flexibilidad y las posibilidades de los gestores de recursos humanos; y el más rápido y flexible del sector privado. SUNDELL, A., "What is the best way to recruit public servants?", *QoG Working Paper Series. University of Gothenburg*, vol. 2012, nº 7, 2012, pp. 7. No estaría de más actualizar, por ejemplo, los programas mínimos de los procesos selectivos. En tal sentido, en el ámbito local el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración Local, ha quedado ciertamente desfasado. Nuestra propuesta incluiría la gestión de recursos humanos entre las materias comunes de su artículo 8.

y de legalidad versus aplicación de otros meramente políticos). Estas posibles amenazas se pueden dar sobre todo en la Administración Local, al estar empleados y cargos públicos en un más estrecho y diario contacto.

El Informe de la Comisión fue consciente de estos problemas, previendo la posibilidad de que se produjera una importante conflictividad por los temores sobre la objetividad e imparcialidad de los procesos de evaluación<sup>379</sup>. Por su parte, hemos de recordar, con SÁNCHEZ MORÓN, que la conflictividad que ya se ha venido dando no proviene tanto de la propia institución cuanto de la confusión entre su implantación y los métodos o fórmulas de evaluación, siendo en este segundo aspecto donde va a darse, prosigue, una batalla de consideración<sup>380</sup>, lo que debe llevar a ser muy cautelosos con los sistemas de evaluación que se implantan y los criterios concretos de evaluación.

Todas estas dudas sobre cómo se va a evaluar en estas condiciones ha llevado a autores como PARADA VÁZQUEZ a considerar que “o las calificaciones son acordes con las expectativas de los funcionarios o de seguro que serán impugnadas, creando un clima de agravios comparativos y de deslealtad entre los propios funcionarios”. El autor recuerda el fracaso del sistema de notación francés, por el que el superior reflejaba su opinión sobre la actuación del evaluado, lo que llevó en la práctica a otorgar puntuaciones altas a todos los evaluados e incluir en la necesaria apreciación por escrito circunloquios y expresiones poco claras para no tener que entrar a valorar realmente al funcionario<sup>381</sup>. En parte por esto, como veremos en el Capítulo siguiente, el sistema de notación dejó de aplicarse.

Queremos, finalmente, apuntar un problema más desde el punto de vista del empleado sujeto a evaluación. Si bien la misma deberá ser obligatoria, al menos en cuanto a algunas de sus consecuencias<sup>382</sup> esto no significa necesariamente que todos los evaluados estén dispuestos a esforzarse igual. Al tener que establecerse el denominado desempeño normal o medio a partir del cual evaluar si se produce uno mayor o menor y por tanto asignarle unas consecuencias (retributivas o formativas la mayoría de las veces) puede haber empleados que se conformen sencillamente con la parte fija de su salario y no tengan más intención que no bajar del desempeño

---

<sup>379</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 47. p. 109.

<sup>380</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Op. cit.* p. 226.

<sup>381</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 73-74.

<sup>382</sup> Véase, por ejemplo, la adhesión al sistema de evaluación del desempeño a efectos de carrera en el Principado de Asturias, que es voluntaria.

normal para no ser amonestados. Bien por la personalidad de cada uno o por otras circunstancias hay personas que no estarán de acuerdo y verán con malos ojos –como venimos apuntando- el hecho de que se les obligue o incite a esforzarse para cumplir ciertos objetivos, con lo que se presenta la cuestión de qué ocurre si forman parte de un equipo de trabajo que va a ser evaluado como tal (al margen de posibles evaluaciones individuales). Esa persona perjudicará los objetivos del equipo, unidad o departamento y tampoco podría ser reprendida si cumple los mínimos, con lo cual se plantea el problema, nuevamente, de la motivación hacia el logro y sobre todo de la configuración de un sistema, ya de por sí complejo, que tenga en cuenta esos factores.

### *3.3.- La falta de liderazgo y comunicación interna para implantar los procesos de evaluación.-*

En nuestras Administraciones se necesita tanto como escasea el liderazgo. Se trata por una parte de escasez de liderazgo político, pues son los cargos electos quienes desde su responsabilidad deben impulsar cualquier decisión de reforma del empleo público y por desgracia muchas veces no se encuentran a la altura de las circunstancias, o por cuestiones a veces meramente de oportunidad política u otras no emprenden el camino de mejora que se precisa. Esto lo estamos viendo en la falta de desarrollo del EBEP, en la lentitud a la hora de diseñar, regular o incluso aplicar las herramientas que pueden llevar a una mejor gestión de personal incluyendo, por supuesto, la evaluación del desempeño<sup>383</sup>.

Ese liderazgo es imprescindible para impulsar cualquier novedad, y se ha visto en la práctica en las Administraciones que han implantado sistemas de evaluación del desempeño. Pero por otro lado y junto a ese liderazgo, que podríamos denominar superior o de autoridad, se echa en falta uno de carácter experto o profesional, es decir, el liderazgo de aquellos que deben dirigir, coordinar y desarrollar en el día a día los equipos de trabajo, las personas involucradas y los procesos necesarios para que la evaluación del desempeño tenga éxito. Esta materia ha sido abordada por el Informe de la Comisión al proponer la introducción en el EBEP del personal directivo, que precisamente está llamado a liderar los procesos de reforma de las Administraciones<sup>384</sup>.

---

<sup>383</sup> Recordamos aquí, y sin ir más lejos, que pese a haberse aprobado la Ley 4/2011, del empleo público de Castilla la Mancha, aún no hay intención de impulsar la evaluación del desempeño.

<sup>384</sup> Liderazgo que el Informe relaciona directamente con la necesidad de que nuestro empleo público cuente con Directivos Públicos y con una regulación adecuada de su régimen jurídico, cuestión que no ha sido ni tratada ni

Por tanto, siendo también novedosa e inexistente en la práctica totalidad de nuestras Administraciones esta figura, las reticencias parecen tener razón en señalar que hay mucho camino y muchas dudas por despejar, más en un momento de crisis, donde la falta de recursos juega un papel destacado.

A estos inconvenientes CUENCA CERVERA, CRESPO MARTÍNEZ, NICOLINI y otros añaden la antes citada falta de comunicación interna y la propia inmadurez de la gestión de personas en nuestras organizaciones<sup>385</sup>, sin las cuales cualquier intento de introducción de la evaluación del desempeño está llamado al fracaso. La comunicación interna ha sido definida por CRESPO MARTÍNEZ y NICOLINI como “el proceso de transmisión de información hacia o entre los *stakeholders* o grupos de interés internos”<sup>386</sup>, entendiéndose por *stakeholders*, dentro del entorno de la gestión estratégica en que se mueven estos conceptos, “cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de la organización”, según la definición que en este marco conceptual ofreció FREEMAN<sup>387</sup>.

Respecto a esa comunicación se hace imprescindible informar y formar al personal sobre algo tan desconocido como la evaluación, cuyas peculiaridades, procesos, criterios de medida, objetivos o efectos son complejos, y cuyo conocimiento se debe hacer lo más accesible posible a todos los involucrados, sobre todo para ir venciendo las reticencias marcadas anteriormente. En tal sentido hemos de tener presente que la comunicación interna y su adecuada protocolización

---

pacífica en España y en países de nuestro entorno. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 65 y ss.

<sup>385</sup> CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Madrid, INAP, 2012. p. 240. Sobre la comunicación interna en nuestras Administraciones se puede leer el *I Estudio sobre comunicación interna en la Administración Pública*, CABANAS, C., RODRIGO, A., *et al.*, *La comunicación interna en la Administración Pública española: un estudio empírico*, Instituto de empresa, 2005. Un resumen del mismo en CABANAS, C. y VILANOVA, N., “La comunicación interna en la Administración Pública española: un estudio empírico”, *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, nº 194, 2005, pp. 62-73.

<sup>386</sup> CRESPO MARTÍNEZ, I., NICOLINI, C., *et al.*, *Comunicación interna en la Administración Pública española: Claves para innovar*, Madrid, INAP, 2015. p. 7.

<sup>387</sup> FREEMAN, R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010. p. 46.

es una de las asignaturas pendientes en nuestras Administraciones, fuente de no pocos problemas en materia de gestión de recursos humanos<sup>388</sup>.

Para lograr dicha información es requisito imprescindible que las Administraciones cuenten con un sistema de comunicación integrado y completo sobre el empleo público, como recuerda el Informe de la Comisión al indicar que aquella es “la base de partida para elaborar una correcta política de personal, para mejorar los criterios e instrumentos de gestión y, en particular, para desarrollar la planificación estratégica en la materia”<sup>389</sup>. Por desgracia esto no es así en muchas de nuestras organizaciones, con lo que volvemos a la cuestión de la falta de los mimbres necesarios para que la evaluación del desempeño tenga éxito.

#### **4.- VIRTUDES Y ESPERANZAS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO COMO HERRAMIENTA DE MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO.**

Al margen de las normales reticencias de una herramienta tan novedosa en la Administración, son también evidentes sus indudables ventajas, pues de otro modo no tendría sentido incorporarla en el EBEP por lo complejo y problemático de su implantación. Su utilidad apunta tanto a la acción administrativa y funcionamiento interno, donde se incluye la motivación, satisfacción y el rendimiento individual, cuanto a la productividad global y una mejora de los resultados que los ciudadanos esperan de aquellas. En definitiva, como recuerda MANZANA LAGUARDA, “la garantía del derecho de los ciudadanos a una prestación de servicios de calidad, así como al estímulo de los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades”<sup>390</sup>. Estamos hablando, por tanto, de la evaluación del desempeño como

---

<sup>388</sup> Así lo reconoce el Gobierno balear en la Resolución de la Consejera de Administraciones Públicas, por la cual se aprueba el Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y que incluye, dentro del objetivo de motivación del personal, la línea de acción (2.2) relativa a la mejora de la comunicación interna, justificada en la necesidad de reforzarla, pues “uno de los grandes problemas que se detectan en cualquier organización y, especialmente, en la Administración Pública, es la falta de protocolización de la comunicación, tanto en sentido vertical como en horizontal”. (Boletín Oficial de las Islas Baleares de 4 de febrero de 2014). La importancia de este plan de calidad y de la propia gestión de recursos humanos la podemos apreciar en el hecho de que el Gobierno balear y AEVAL suscribieron un convenio para la evaluación de dicho Plan.

<sup>389</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 76.

<sup>390</sup> MANZANA LAGUARDA, R., *La nueva función pública: una injustificable demora. Especial referencia a la ley valenciana 10/2010*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. p. 144.

*colaborador necesario* del cumplimiento de los fines de la Administración establecidos en los artículos 103.1 CE y 1.3.a EBEP.

Elementos como motivación de las personas y de los equipos de trabajo, dirección por objetivos, una política de personal sólida, la creación de cultura administrativa o clima laboral adecuados, la mejora y fomento de la ética del empleado, la creación de un código de conducta, la introducción de un verdadero liderazgo y de la dirección pública, etc., son algunos de los conceptos que orbitan en torno a la evaluación del desempeño hacia ese objetivo claro de mejora del trabajo dentro de la Administración y de la propia actuación de ésta. Así lo ve SÁNCHEZ MORÓN, para quien desde el punto de vista conceptual y de los principios, la evaluación del desempeño “conlleva el paso a un sistema de función pública dinámico y basado en el rendimiento y actitud ante el servicio de los empleados, algo que es consustancial a cualquier modelo de relaciones laborales de nuestro tiempo”<sup>391</sup>.

No debemos pensar que la evaluación del desempeño sea el centro sobre el que giran todos estos conceptos, pero sí es un elemento esencial que ayudará a darles una cohesión y consistencia hacia la consecución de una gestión de personas mucho más adecuada a las necesidades de nuestras Administraciones, y donde los empleados juegan un papel esencial, por lo que la evaluación tiene también la ventaja y la misión de unirlos hacia unos objetivos estratégicos comunes, algo que por desgracia hoy en día no es muy común. Tengamos a su vez en cuenta que la evaluación no basta para mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración en su conjunto; es necesario mejorar previamente la organización y la gestión del personal, planificando, estableciendo objetivos, liderando y motivando; en tal sentido y como elemento aglutinante de esas mejoras, su papel resulta esencial.

Su gran ventaja es que permite medir infinidad de parámetros según las necesidades de cada Administración. Por tanto, puede incluir no sólo indicadores de eficacia y eficiencia o sobre la conducta laboral, sino otros que ayuden a conocer y valorar los resultados en el ciudadano (por ejemplo, el número de veces que el ciudadano ha tenido que acudir a la Administración, o las ocasiones en que ha habido que ponerse en contacto con él para cada expediente).

No olvidemos que la eficacia no es sólo resolver en plazo sino igualmente limitar la presencia del ciudadano en las oficinas públicas potenciando la tramitación por otros medios

---

<sup>391</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., “Prólogo a la 2ª Edición”, Sánchez Morón Miguel (Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 25-41., p. 38.

(teléfono, correo electrónico), evitar que presente documentación que ya obra en poder de aquellas, que peregrine de ventanilla en ventanilla, etc., pues para los ciudadanos su tiempo también tiene un precio.

La evaluación del desempeño va a impulsar todo esto a través de la dirección por objetivos, lo que se enmarca en la más amplia y necesaria técnica gerencial, estudiada por MENDOZA MAYORDOMO, PABLOS TEIJEIRO y BIEDMA FERRER<sup>392</sup>. El EBEP hace una verdadera apuesta por aquella aunque sea indirectamente a través de la figura del directivo, y que menciona al definir la evaluación. Tampoco ignoremos que los fines de la Administración se concretan en la prestación de bienes y servicios, que son en general objetivables.

La evaluación del desempeño ayudará a buscar esos objetivos a nivel de organización, equipo de trabajo y empleado; a establecerlos adecuadamente bajo un criterio temporal y de conexión con el resto de objetivos –estratégicos- de la organización (ayudará a conectar los individuales con los generales de cada Administración) y evaluar su cumplimiento, ajustando los resultados para mejorar los siguientes objetivos. En gran medida esos objetivos se conseguirán mediante un nuevo liderazgo y la Dirección Pública Profesional, que también serán evaluados (art. 13.3 EBEP) y que entre otros tiene como finalidad colaborar en el establecimiento y la consecución de los mismos.

En segundo lugar esto supone crear y potenciar la cultura administrativa, o como indica el EBEP, la cultura de lo público<sup>393</sup>, lo que supone un elemento nuclear que a modo de catalizador y resultado de la evaluación del desempeño al mismo tiempo ayudará a lograr que todos los miembros de la organización miren en la misma dirección. GORRITI BONTIGUI menciona que la evaluación exigirá un profundo cambio de la cultura administrativa<sup>394</sup>; y al mismo tiempo, va a provocar una transformación en esa cultura y ética pública; los empleados públicos han de

---

<sup>392</sup> MENDOZA MAYORDOMO, X., “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, *Documentación Administrativa*, nº Julio-Sept. 223, 1990, pp. 261-290. PABLOS TEIJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18.

<sup>393</sup> Exposición de motivos: el servicio público “se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica «cultura» de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar, hoy como ayer”.

<sup>394</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. p. 369.

aprender a ser conscientes de que forman parte de una organización que busca ofrecer resultados eficaces en el sentido no sólo de que los mismos existan (evitando el silencio administrativo, resolviendo en plazo...) o de que las entradas de que disponen se apliquen a crear productos o servicios, sino además y como se dijo, que éstos creen valor en los ciudadanos, que sientan que de verdad se resuelven esas necesidades<sup>395</sup>. La unión del trabajo por objetivos y la cultura de lo público supone que la organización sepa realmente hacia dónde se dirige, cuáles son su misión, visión y valores, y que será capaz de inculcarlos en sus miembros, que actuarán como un todo. Y para ello es imprescindible un fuerte liderazgo que les haga mirar en la misma dirección, hacia un objetivo común.

Desde esta perspectiva, la misión define lo que hace la organización, cuál es su labor en la sociedad o en el mercado (si se trata de una empresa). La misión responde a preguntas tales como ¿a qué nos dedicamos? ¿Cuál es nuestra razón de ser? La visión es la “imagen de lo que los miembros de la [organización] quieren que esta sea, o llegue a ser”<sup>396</sup>. Es decir, las metas que la organización se ha fijado para el futuro. Finalmente, los valores son los principios éticos por los que se regirá la organización.

Dicha cultura se logra en parte por la conjunción de los valores de eficacia y eficiencia, la responsabilidad ante los ciudadanos, la flexibilidad de las estructuras para hacerlas más adaptables a los cambios del entorno, la apertura a la innovación y a las experiencias de otras organizaciones, y el reconocimiento de los recursos humanos como parte esencial del cambio<sup>397</sup>. Finalmente, esa cultura administrativa se encuentra íntimamente ligada al clima laboral, que permite mejorar las relaciones personales, lo cual también se hará necesario ante el posible peligro que se producirá por las tensiones entre evaluados y evaluadores a partir de la llegada de los procesos de evaluación.

---

<sup>395</sup> Una de las fases en los procesos de evaluación de los programas de la Administración es precisamente comprobar no sólo los productos y servicios creados sino la valoración que sus destinatarios tienen de los mismos, conocidos como resultados. De nada sirve que la Administración resuelva si no lo hace de la forma prevista, si el resultado no se adecua a lo que se pretende, o dicho de otro modo, si el ciudadano no ve solucionada su necesidad.

<sup>396</sup> ALBRECHT, K., *La misión de la empresa: definir el espíritu, establecer los propósitos, fijar el rumbo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1996. p. 169.

<sup>397</sup> INAP. *Reflexiones para la modernización de la administración del Estado*, Madrid, MAP-INAP, 1990. p. 23-24. NIETO GARCÍA, A., “Las experiencias de modernización en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45, 1996, pp. 63-74. CORA, *Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico]*, Madrid, MAP, 2013. p. 82.



#### 4.1.- La evaluación del desempeño como derecho del empleado público y sus efectos motivadores.-

Junto a los elementos antes mencionados no debemos olvidar aquellos a los que se dirigen los efectos de la evaluación del desempeño directamente (carrera, retribuciones, formación o provisión de puestos) según los artículos 20.3 y 20.4 EBEP, que no sólo lograrán mejorar su efectividad sino que conforman el conjunto de factores que producen la motivación y satisfacción del empleado. En tal sentido, el Estatuto ha pensado en ambos conceptos al dirigir los resultados de las evaluaciones hacia aquellas áreas de la gestión de personas que son indudables motivadoras, reconociendo así su importancia, si bien todo ello dedicado indudablemente al fin de mejora administrativa.

Es obvio que si el legislador quiere que la evaluación consiga que el empleado dé lo mejor de sí mismo debe aplicarse el mejor sistema que ofrece la psicología: motivar, incentivar, contar con las personas, más que amenazar o castigar<sup>398</sup>.

Por otro lado, el EBEP reconoce la evaluación del desempeño como un derecho del empleado público, lo que si bien no hace de una forma explícita (lo que hubiese sido conveniente) sí se infiere de varias referencias a la misma y a su ubicación dentro del mismo. Así, el artículo 14.b reconoce el derecho “al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional”, y el 14.e, a “participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar”. Dicho artículo se enmarca en el Capítulo I (Derechos de los empleados públicos) del Título III, lo que unido a que la propia regulación de la evaluación aparezca en el Capítulo II (Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño) del citado Título nos lleva a considerar clara esa inclusión por una lógica deducción de que si al empleado se le hace partícipe de los objetivos de la organización y tiene derecho al desempeño de sus tareas, será también obvio que deba saber cómo progresa ese desempeño y sus objetivos, como han puesto de relieve

---

<sup>398</sup> La psicología del trabajo ha estudiado la materia motivacional y la satisfacción laboral sobradamente. Valga aquí mencionar algunos trabajos relativos a la importancia de la motivación para el logro de los fines organizacionales: BONILLO MUÑOZ, D., “La satisfacción laboral como elemento motivador del empleado”, *Trabajo. Revista de la Asociación Estatal de centros universitarios de relaciones laborales y ciencias del trabajo*, vol. 11, 2002, pp. 189-200. PÉREZ RUBIO, J.A., “Motivación y satisfacción laboral: retrospectiva sobre sus formas de análisis”, *Reis*, 1997, pp. 133-167. LÓPEZ MAS, J., “Motivación laboral y gestión de recursos humanos en la teoría de Frederick Herzberg”, *Gestión en el tercer milenio*, vol. 8, nº 15, 2014, pp. 25-36.

CORTÉS CARRERES, MARTÍNEZ y JANÉ o ACOSTA DE LEÓN<sup>399</sup>. Esto se ve reforzado por el hecho de que si los efectos que el artículo 20 otorga a la evaluación del desempeño son derechos del empleado expresamente reconocidos (formación, ex art. 14.g; retribuciones, ex art. 14.d; carrera y promoción interna, ex art. 14.c) y se hacen depender de la evaluación del desempeño, cabal también es pensar que ésta lo sea.

Lo que se consigue también ahora con el EBEP, como ventaja añadida, es que al hacerse depender su aplicación de la evaluación del desempeño se logra cohonestar los derechos del empleado con los de la organización, algo que no existía realmente en la mayoría de nuestras Administraciones.

De esta manera, mediante la formación, la carrera (sobre todo horizontal) y la provisión de puestos de trabajo, se pretende no sólo que el empleado se encuentre motivado, satisfecho y haga lo que le gusta en el puesto que desea, sino que la Administración consigue optimizar su capital humano al encontrar mediante la evaluación la correcta adecuación de la persona al puesto, logrando colocar el talento en el lugar adecuado. En suma, se trata de mantener a los mejores de cada área en los puestos más adecuados a ellos.

*4.2.- La retroalimentación como fuente de información para que el empleado mejore su desempeño.-*

El mayor beneficio que la evaluación del desempeño puede ofrecer al empleado es su propia finalidad intrínseca: ser una fuente valiosísima e inagotable de información y retroalimentación, algo que no tenían hasta ahora nuestras Administraciones. Por eso ÁNGEL y SIMÓN destacan que la evaluación del desempeño permitirá “ayudarles en la evolución de su rol profesional y su carrera, por ello en este caso decimos que tienen un propósito de desarrollo”<sup>400</sup>.

---

<sup>399</sup> CORTÉS CARRERES, J., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, 2009, pp. 36-69. MARTÍNEZ, R. y JANÉ, P., “Tipología de sistemas de evaluación del empleado público”, *Revista Buen Gobierno*, nº 13, 2012, pp. 110-143. ACOSTA DE LEÓN, J.J., *El nuevo diseño organizativo desde el análisis de puestos de trabajo y la evaluación del desempeño*, Madrid, INAP, 2012. Este último es un trabajo dirigido por GORRITI BONTIGUI, enmarcado en el III Curso superior de dirección de recursos humanos del INAP.

<sup>400</sup> ÁNGEL, A. y SIMÓN, C., “Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado”, Gómez-Pomar Julio y Allard Gayle, *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008. p. 11.

En efecto, la retroalimentación (*feedback*), conlleva que con los resultados de la evaluación se puedan adecuar los comportamientos organizacionales para mejorarlos. Los datos obtenidos ayudan a detectar carencias de diversa índole en el empleado y la organización, ya que como premisa de carácter psicológico todo trabajador tiende a mejorar su desempeño cuando se le dice cómo está llevando a cabo sus tareas, aunque como estudiaron DENISI y KLUGER esto no es siempre así<sup>401</sup>.

La retroalimentación mejorará también un elemento clave en todo el sistema: la formación, a la que el EBEP presta ahora más atención reconociendo su valor en el conjunto de sus reformas, pues participa activamente en los logros de los resultados individuales y de la organización. No en vano se establece la obligación de que los empleados públicos mantengan “actualizada su formación y cualificación”<sup>402</sup>.

La información obtenida con la evaluación no sólo les ayuda a adquirir más conocimientos y experiencia en las áreas en las que necesitan mejorar sino que sirve a la organización para establecer acciones e itinerarios formativos más eficaces y prepararles mejor. Ello incide en una gran oportunidad para la Administración de provocar un desempeño extraordinario que se reflejará en el aumento de productividad, motivación personal, desarrollo de habilidades directivas, liderazgo, etc.

Por otro lado, la retroalimentación constituye también un importante cauce de comunicación entre la organización y el empleado, como recuerdan VILLORIA MENDIETA y DEL PINO MATUTE al indicar que “la evaluación del rendimiento puede ser un instrumento esencial de comunicación en el seno de las organizaciones proporcionando información a los gestores y a los trabajadores, y facilitándoles a ambos un canal útil de diálogo”<sup>403</sup>.

---

<sup>401</sup> DENISI, A.S. y KLUGER, A.N., “Feedback effectiveness: can 360-degree appraisals be improved?”, *The Academy of Management Executive*, vol. 14, nº 1, 2000, pp. 129-139.

<sup>402</sup> Artículo 54.8 EBEP.

<sup>403</sup> VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, 1997. p. 332.

## 5.- CONCLUSIONES.-

La aparición del EBEP (y por tanto de la evaluación del desempeño) se ha retrasado varias décadas desde que se previera en la Constitución, y cuando por fin se aprobó, las circunstancias quisieron que coincidiera con una profunda crisis, lo que ha provocado un importante retraso en su aplicación (e incluso su inaplicación en otros casos). Cabe preguntarnos si esta demora ha sido provocada por la crisis y la falta de recursos o por la tradicional desidia en la implantación de las reformas legislativas habidas en nuestra historia. Creemos que se han dado ambas condiciones, aunque ha pesado más bien lo segundo, lo que dice bien poco de muchos de nuestros gestores públicos. Las medidas *anti-crisis* adoptadas tampoco hablan a favor del logro de unas Administraciones y un empleo público moderno y eficaz.

La crisis ha supuesto, en efecto, un importante límite a la hora de desarrollar la evaluación del desempeño, pero a la vez constituye una verdadera oportunidad para poner en práctica sus posibilidades, pues precisamente lo que trata es de mejorar el rendimiento de los empleados públicos y la calidad general de la Administración, aspectos que en momentos de mayor incertidumbre están más necesitados aún de recibir un impulso renovador al no haberse tenido la previsión de llevarlos a cabo antes. La incertidumbre económica es un obstáculo, en efecto, pero es posible llevar a cabo cambios significativos poco a poco, pues no se trata, como ha quedado dicho, de implantar la evaluación de una vez, más teniendo en cuenta que debe ser un proceso bien planificado.

Por otro lado, la evaluación del desempeño se va a enfrentar a otros muchos retos, debido sobre todo a los innumerables defectos de nuestras Administraciones, y concretamente en la gestión de su personal que, o bien no ha existido o se ha considerado como algo secundario y no se ha tomado en serio, sin perder de vista la desnaturalización de ciertas instituciones como el complemento de productividad o la carrera. Fundamentalmente se ha desconocido el verdadero sentido de lo que significa la gestión de personas y todas las áreas implicadas, su coordinación y la inclusión de todo esto en una verdadera planificación estratégica de recursos humanos que dé sentido y coherencia al empleo público.

Todos los problemas tradicionales que han sufrido nuestras Administraciones Públicas no sólo han tenido un efecto directo en su funcionamiento, costes y resultados, sino que también han provocado un importante efecto psicológico en el empleado público, traducido en falta de motivación. Lejos de ser baladí, este problema ha sido reconocido por el propio EBEP y ya se

indicaba en el Informe de la Comisión por su trascendencia, motivo por el cual ahora se presta una mayor atención al empleado y a su participación en la consecución de los resultados de esa nueva Administración que se quiere conseguir; y la evaluación del desempeño es un instrumento esencial para ello, pues no sólo supone que se mejore a través de la optimización de la gestión de su trabajo sino que directamente también se aumenta su motivación por ofrecer al empleado una retroalimentación muy valiosa que le indica cómo lo está haciendo y cómo mejorar, sin olvidar que la evaluación es un derecho suyo, todo lo que repercutirá en optimizar su desempeño.

Cuando hablamos de amenazas y defectos del sistema hemos de considerarlos no sólo en el sentido de vislumbrar los problemas que la evaluación del desempeño tratará de solucionar sino también como elementos que deben solucionarse o mejorarse para que la implantación de las reformas del EBEP y la propia evaluación del desempeño tengan éxito. Lo primero lo podemos ver, por ejemplo, con el complemento de productividad y la carrera, cuya reconducción será una consecuencia de la evaluación al permitir medir la productividad y capacidades del empleado y premiar adecuadamente su valía. Por el contrario, disponer de unas sólidas estructuras, unas plantillas dimensionadas adecuadamente, un buen liderazgo o una adecuada concienciación hacia la evaluación, son elementos previos que condicionan el éxito de la evaluación del desempeño.

Otra conclusión a destacar es la complejidad de la organización administrativa, la gran cantidad de profesiones y oficios existentes, y las peculiaridades del trabajo que desarrollan los empleados públicos, lo que unido a la necesaria garantía de derechos individuales hace complicada la implantación de la evaluación del desempeño en la Administración. No obstante, también es posible la objetivación de lo que haya de evaluarse, que en el caso de la conducta profesional –de medición más compleja- se está centrando en las competencias y en sus diccionarios definitivos.

En suma, la conclusión principal que se extrae es que la evaluación del desempeño ayudará a mejorar parte de los problemas de la Administración pero no se puede considerar como la solución en sí. Se trata de un instrumento con grandes posibilidades, pero se debe tener en cuenta que antes de utilizarse requiere de unos condicionantes previos y por tanto se deberá diseñar y establecer una situación de partida, anterior a la implantación del modelo de evaluación que se considere más oportuno, que haga posible y potencie los resultados esperados con ella.



## **CAPÍTULO IV.- LAS EXPERIENCIAS EVALUADORAS EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL DERECHO INTERNO. LECCIONES APRENDIDAS**

Si echamos un vistazo a los países de nuestro entorno e incluso a otros más allá de Europa nos damos cuenta que lo que viene denominándose por parte de la doctrina como las novedades del EBEP en realidad denota el inmenso retraso de nuestros legisladores y aplicadores del Derecho Administrativo a la hora de transformar la Administración hacia los estándares del siglo XXI. Y ello por la sencilla razón de que esas otras naciones nos llevan la delantera, y en muchos casos de largo, en materia de gestión de personas, evaluación del desempeño y modernización de sus estructuras y formas de actuar.

Hallarnos inmersos en un mundo globalizado supone no perder de vista las experiencias ya adquiridas en materia de racionalización y transformación de la Administración, más teniendo en cuenta que España tradicionalmente se ha mantenido a la cola de los avances que se vienen produciendo en muchos ámbitos en el resto del mundo, y en la modernización de aquella no ha sido menos<sup>404</sup>. Por eso creemos interesante conocer, aunque sea de manera sintética, cómo se están haciendo las cosas en algunos de esos países, cuya experiencia puede ayudarnos a comprender un poco mejor lo que debería hacerse y evitarse para poder contar nosotros también con un empleo público moderno y eficaz.

A continuación vamos a repasar algunas prácticas, de las muchas existentes, entre las naciones europeas con un sistema administrativo más cercano a nosotros, si bien queremos incluir el anglosajón por su interés, más otra experiencia que a pesar de encontrarse más alejada de nuestro entorno nos permite conocer cómo se desarrolla la evaluación del desempeño en otros continentes. Se trata de Chile, que cuenta con un sistema que se viene aplicando desde hace años y que demuestra no sólo que puede llevarse a cabo, con sus problemas inherentes, un sistema

---

<sup>404</sup> Sobre las reformas de la función pública a nivel europeo es interesante el trabajo de FUENTETAJA PASTOR, J.A., “La reforma de la Función Pública Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 19, 2004, pp. 751-784. También resulta de interés el estudio comparativo en la Europa de los 27, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States: 27 Country Profiles*, Paris, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008.

formal de evaluación, sino también lo atrasados que nos hallamos en el uso de esta cultura evaluadora respecto de países que tendemos a considerar, erróneamente, alejados de la misma.

Seguidamente realizaremos un repaso a los estudios que desde hace años viene desarrollando la OCDE y que reflejan buena parte de las prácticas que se llevan a cabo en sus países miembros, así como las conclusiones que se han extraído de dichos estudios, no centradas sólo en la evaluación del desempeño sino en un marco más amplio de transformación de las Administraciones Públicas y de su empleo y en la mejora de sus resultados.

También trataremos dos de las experiencias que consideramos más importantes en nuestro entorno, así como apuntaremos las peculiaridades de los modelos que al menos desde un punto de vista legal y reglamentario se están estableciendo en España.

## **1.- LAS EXPERIENCIAS EN EL DERECHO COMPARADO.**

### *1.1.- El modelo francés. Del sistema de notación a uno más objetivo y profesionalizado.-*

El derecho francés, y con él su sistema de función pública, supone un importante referente para nuestro sistema y el de otros países de nuestro entorno (Italia, Bélgica...), como ha señalado PARADA VÁZQUEZ, entre otros<sup>405</sup>. El derecho de la función pública en Francia, ejemplo de eficiencia burocrática y basado en el sistema de carrera, la antigüedad y el mérito, queda consolidado como pilar del Estado con Napoleón I, donde según SÁNCHEZ MORÓN, “el funcionario se considera no como un simple empleado, sino como un defensor del interés general”, motivo por el cual queda revestido de una gran dignidad con estatuto propio<sup>406</sup>.

La función pública gala ha sufrido una importante transformación en los últimos años, en que ha realizado un destacado esfuerzo de modernización y de redefinición de su misión, visión y valores desde la aprobación del Estatuto General de la Función Pública de 1946, y que podemos decir que se inició con la importante reforma legal operada en 1983, que dio lugar a la principal

---

<sup>405</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Modelos europeos de función pública”, VV.AA, *El Estatuto de la Función Pública a debate*, COLEX, 2003, pp. 105-146.

<sup>406</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 8ª edic., Madrid, Tecnos, 2014. p. 26. El autor también realiza una breve pero interesante aproximación a los antecedentes históricos de la función pública en Alemania, Italia, Gran Bretaña y EE.UU.



norma que regula el sistema de función pública francesa, la Ley nº 83-634, de 13 de julio de 1983, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios<sup>407</sup>.

Este sistema permitía la progresión en la carrera mediante el ascenso de grado (a niveles superiores) y de escalón, una suerte de carrera horizontal dentro del grado basado sólo en la antigüedad, sin tener en cuenta otros méritos, y que en “nuestro modelo funcionarial este sistema de carrera vendría a ser en sus efectos prácticos un concepto equiparable al trienio”, como destaca CANTERO MARTÍNEZ<sup>408</sup>.

Haciendo un repaso histórico del modelo, éste se ha basado tradicionalmente en el llamado sistema de calificación o notación (*notation*) por medio de la apreciación personal y observaciones generales del superior sobre el desempeño del empleado, con base en dimensiones tales como competencia técnica, iniciativa, puntualidad y absentismo.

En 2001 se publicó un informe sobre el coste y rendimiento de los servicios públicos que demostraba que el sistema de notación no permitía medir objetivamente y con precisión el desempeño. Entre otros motivos, la calificación se aplicaba por el Jefe del servicio, que solía estar varios escalones por encima del evaluado, y por tanto resultaba complicado que conociesen bien el trabajo del evaluado. Todo ello llevó finalmente a modificar el modelo en 2002<sup>409</sup>. El nuevo sistema incluía la entrevista de evaluación por el superior inmediato pero por el contrario mantenía la notación, lo que supuso mayor carga de trabajo, mayores costes y un más complejo sistema de recompensas<sup>410</sup>.

---

<sup>407</sup> Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors.

<sup>408</sup> CANTERO MARTÍNEZ, J., “El proceso de reforma de la función pública francesa: ¿hacia una "refundación" del modelo clásico o más bien hacia su abandono? (I)”, *Boletín de Función Pública del INAP*, vol. 3, 2011, pp. 46-61. Este trabajo se ha publicado en dos números consecutivos del citado Boletín. CANTERO MARTÍNEZ, J., “El proceso de reforma de la función pública francesa: ¿hacia una "refundación" del modelo clásico o más bien hacia su abandono? (y II)”, *Boletín de Función Pública del INAP*, vol. 4, 2011, pp. 53-66.

<sup>409</sup> BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “La evaluación del desempeño en la Administración Pública francesa”, nº 7, 2012, pp. 15-20.

<sup>410</sup> Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

El 20 junio de 2007 el Gobierno francés inicia una revisión general de las políticas públicas para su modernización y racionalización<sup>411</sup> y en 2008 se presenta el “Libro Blanco sobre el futuro de la función pública. Convertir los servicios públicos y la función pública en los baluartes de Francia”, que reconoce el histórico problema (también propio de España) de basar los procesos selectivos para el reclutamiento de los nuevos empleados públicos en meras pruebas de conocimientos académicos y jurídicos cuando realmente deben enfocarse en las competencias y aptitudes, que por otra parte deben alinearse con la misión de la organización. Así pues, el Libro Blanco establece las bases de la reforma de estos últimos años en aspectos tales como la selección, dando más peso al período de prácticas y reforzando la figura de los órganos selectivos y su cualificación técnica, la formación, las estructuras, etc.<sup>412</sup>.

Lo que se consigue es ir pasando paulatinamente del antiguo sistema a uno basado exclusivamente en la entrevista del superior inmediato, cambiando de un modelo de evaluación general y con grandes inconvenientes (reticencias de los evaluadores, subjetividad... que dan lugar a puntuaciones muy homogéneas para no perjudicar a los funcionarios, etc.) a uno más personalizado. El proceso de evaluación para los funcionarios del Estado se regula por el Decreto nº 2010-888, de 28 de julio de 2010, sobre los términos y condiciones de la apreciación del valor profesional de los funcionarios del Estado<sup>413</sup>, modificado por el Decreto nº 2011-2041, de 29 de diciembre 2011<sup>414</sup>. Asimismo, debe mencionarse el Decreto nº 2008-1533, de 22 de diciembre de 2008, sobre la prima de funciones y resultados<sup>415</sup>, que regula un incentivo vinculado al desempeño colectivo.

Este proceso de cambio se llevó a cabo durante varios años desde la reforma de 2002 y de manera experimental, y más seria entre 2007 y 2011. Sería a partir de 2013 cuando se puede considerar implantado definitivamente. Lo más destacado es el intenso trabajo de comunicación

---

<sup>411</sup> Parte de las mismas se basan en un informe sobre los efectos del Decreto de 2002. VV.AA., *L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État. Rapport d'enquête et conclusions du Comité*, Ministère de la Fonction Publique, 2008.

<sup>412</sup> Cfr. FERRANDIS, Y., *Salarié du service public, pourquoi pas moi?*, Editions d'Organisation, 2011., p. 176 y ss.

<sup>413</sup> Décret nº 2010-888, du 28 Juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

<sup>414</sup> Décret nº 2011-2041 du 29 décembre 2011 modifiant le décret nº 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat

<sup>415</sup> Décret nº 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats.

llevado a cabo entre evaluados, evaluadores y gestores de recursos humanos, y sobre todo la formación dada a quienes deberían asumir el rol evaluador. Todo ello permitió mejorar los cuestionarios de evaluación al incluir, por ejemplo, la experiencia adquirida<sup>416</sup>.

Entrando ya en el funcionamiento actual del sistema, hemos de comenzar diciendo que el empleo público en Francia se divide en tres grandes sectores: el estatal, el territorial y el sanitario. Además, podemos destacar dos grandes grupos de profesionales de dicho sector público: los funcionarios y el personal laboral (*agents employés à durée indéterminée*). Nosotros nos centraremos en el sector estatal.

La citada Ley n° 83-634 establece la evaluación del desempeño (denominada *apreciación del valor profesional*) actualmente como un derecho del funcionario (art. 21) y cuyos resultados deberán serle comunicados (art. 17). A nivel estatal el sistema se regula en la Ley n° 84-16, de 11 de enero de 1984, sobre disposiciones de la función pública del Estado<sup>417</sup>, y cuyo Capítulo VI (modificado por la Ley 2009-972) recoge las normas generales aplicables a la evaluación y la carrera, entre otros aspectos.

La evaluación tiene carácter anual y se basa en la mencionada entrevista personal realizada por el superior jerárquico del evaluado, quien establece la fecha de la misma y debe notificar a éste con, al menos, ocho días de antelación. La entrevista versará, en resumen, sobre su actuación profesional en relación con los objetivos asignados y las condiciones de organización y funcionamiento del servicio al que pertenece; los objetivos asignados para el año siguiente y las perspectivas de mejora en sus resultados; la forma de actuación (*manière de server*); la experiencia adquirida; el modo de llevar a cabo sus funciones de supervisión, en su caso; la formación y las perspectivas de carrera<sup>418</sup>.

Dados los genéricos contornos en los que se ha redactado la norma, que se centra en la forma de actuación y la experiencia, la Administración aprobó un diccionario de competencias para tratar de objetivar las entrevistas, y que contiene “102 competencias referidas al saber hacer, 21 al saber estar, que a su vez se distribuyen en conceptuales, relacionales y contextuales, y 40 definiciones de conocimientos que se agrupan en áreas temáticas”<sup>419</sup>.

---

<sup>416</sup> BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “La evaluación del desempeño en la Administración Pública francesa”, *Boletín de Función Pública del INAP*, n° 7, 2012, pp. 15-20.

<sup>417</sup> Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

<sup>418</sup> Art. 3 del Decreto 2010-888.

<sup>419</sup> MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État*, Ministère de la Fonction Publique, 2011. BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “La evaluación

Terminada la entrevista el superior realiza su informe con la valoración general del desempeño del funcionario, que lo recibirá para realizar las observaciones que estime. Posteriormente se eleva a la autoridad superior jerárquica, que puede incluir sus propias observaciones para –finalmente- volver al funcionario, que deberá acusar recibo. Si éste no está de acuerdo con la evaluación puede reclamar en el plazo de 15 días ante la autoridad superior para que sea revisada, y que dispone de idéntico plazo para resolver.

Como órgano superior de revisión se prevén unas Comisiones administrativas paritarias entre representantes de la Administración y de los funcionarios, a las que elevar recurso en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución de la autoridad superior jerárquica.

La peculiaridad del sistema galo de evaluación del desempeño es que sus efectos se van a producir directamente en la carrera, cuyo sistema se basa en niveles, que se adquieren mediante un particular sistema de antigüedad, considerándose pieza fundamental los itinerarios profesionales que el empleado conoce y le permiten ir progresando en aquella, produciendo además un efecto motivador.

A través de sus resultados, positivos o negativos, el evaluado logra más o menos meses extra de antigüedad (o se reducen) en cada proceso evaluador, lo que le permitirá alcanzar antes o después un nuevo nivel en la carrera. Para ello, al comienzo de cada período anual se establece el número global de meses de aumento o reducción por cada cuerpo y grado.

El ascenso se realiza por orden de méritos. A estos efectos los funcionarios se sitúan en una relación ordenada (tabla de méritos) que debe ser confeccionada antes del 15 de diciembre del año anterior. Los empates se deshacen priorizando la antigüedad. Para crear la tabla de méritos se tendrán en cuenta los informes de evaluación y las propuestas formuladas por los jefes de los departamentos.

---

del desempeño en la Administración Pública francesa”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 7, 2012, pp. 15-20. Por su interés transcribimos algún ejemplo que menciona el Boletín: “En el ámbito del saber hacer, la competencia *Comunicar* se define como “establecer una relación con otros transmitiendo una información, enviando un mensaje claro y comprensible y asegurándose de su recepción”; el diccionario contiene como criterios de interpretación de la definición “comunicar con distintos interlocutores”, “comunicar con facilidad”, “saber comunicar adaptándose a diferentes interlocutores” y “comunicar hacia dentro y hacia fuera (de la administración)”. Experto en calidad, responsable de colecciones y fondos patrimoniales, embajador o consejero de exportación para las empresas son algunos de los puestos tipos en los que se entiende necesaria esta competencia”.

Hay que reseñar que el sistema destaca la importancia de la formación del funcionario, teniéndola en cuenta a la hora de realizar la evaluación, en la que el superior evaluador deberá atender a las necesidades de formación (capacitación) del evaluado, considerando en especial las tareas asignadas, las habilidades que ha de adquirir y su proyección profesional y expectativas de carrera.

Finalmente, hemos de mencionar otros dos conceptos que corren parejos a la entrevista anual de evaluación: la entrevista de carrera y el balance o evaluación de la carrera (*bilan de carrière*). Tanto una como otra se regulan detalladamente para los funcionarios del Estado a través de una Circular de la Dirección General de Administración y Función Pública<sup>420</sup> en la que se establecen las pautas para desarrollarlas, destacando las posibilidades de la entrevista para apreciar las habilidades y el potencial personal de los funcionarios, permitiéndoles establecer y priorizar sus aspiraciones, identificando puntos fuertes y debilidades. La entrevista es un momento de consejo y orientación profesional mientras que el balance de la carrera ofrece una interesante herramienta para analizar la situación del funcionario en cada momento y aclarar su futuro profesional y sus aspiraciones, teniendo, por tanto, una mayor prospectiva<sup>421</sup>.

El objetivo de ambas herramientas es fomentar la movilidad, organizar las carreras y ofrecer cantera de conocimiento y experiencia dentro de la Función Pública. En particular, como indica la Circular en su anexo, se pretende con ellas disponer de un completo historial profesional u hoja de servicios del empleado, donde se incluyan sus habilidades en los puestos que haya desempeñado, su posible orientación y aspiraciones profesionales, permitiendo a su vez a la Administración ajustar dichas habilidades y proporcionarle la formación adecuada para ubicarlo en el mejor puesto dentro de un plan de acción individualizado.

Las entrevistas comienzan tras haberse prestado servicio en la Administración durante cinco años, con el fin de que el evaluado tenga un bagaje adecuado; mientras que las evaluaciones se inician tras quince años de servicio, si bien se trata de períodos flexibles.

En todo caso, la Circular incide particularmente en la necesidad de contar con “consejeros o asesores de carrera”, dando una especial importancia a la actividad de orientación profesional

---

<sup>420</sup> Circulaire n° FP 158 du 09 juin 2008 relative à la mise en oeuvre de l'entretien de carrière et du bilan de carrière.

<sup>421</sup> MINISTÈRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Les entretiens individuels. Guide pratique 4*, Ministère du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État, 2011.

y seguimiento en materia de movilidad profesional de los funcionarios con el fin de guiarles y lograr adecuar las personas a los puestos. Por ello se considera indispensable esta figura dentro de una planificación de los recursos humanos dirigida a la eficacia. Dichas entrevistas se realizan por el jefe del Departamento o por en quien delegue.

Por su parte, la evaluación o balance de la carrera se basa en una valoración personalizada de la formación adquirida (aprendizaje) y las perspectivas profesionales. Se define como un tiempo de “introspección guiada” que da acceso a información personal o confidencial y que ha de ofrecer ideas concretas para el desarrollo de la carrera del funcionario. Este balance –deja clara la Circular- no sustituye a la denominada “evaluación de competencias o habilidades” que regula el artículo 22 del Decreto 2007-1470, de 15 de octubre, sobre formación profesional, y que se puede dar a solicitud del funcionario cada cinco años y sólo después de haber permanecido en la Administración al menos diez años, y a efectos de movilidad funcional o geográfica. Tanto las entrevistas como las evaluaciones de carrera, al tener en cuenta el recorrido profesional del empleado, recogerán también los informes anuales de evaluación.

En suma, se trata de un sistema muy completo y donde podemos destacar por una parte los amplios efectos que se prevén para la evaluación, los distintos tipos de evaluaciones y sobre todo la importancia que se da al talento y progreso profesional dentro de la Administración Pública francesa por cuanto se mantiene oportunamente actualizada la hoja de servicios o historial laboral del empleado. Esto denota la preocupación porque el funcionario no sólo desempeñe el puesto de trabajo en el que mejor encaja, en función de sus capacidades, sino sobre todo el valor que adquiere la motivación, pues a la vez se fomenta que el funcionario se encuentre a gusto en ese puesto y en una organización que se preocupa de él y lo valora. Por otro lado, destacar la existencia de Comisiones de revisión, que evitan y limitan la posible judicialización de los problemas que puedan surgir.

### *1.2.- El servicio público en el Reino Unido. Un modelo completo y cohesionado.-*

Si bien las diferencias, tanto culturales como de carácter organizativo y de funcionamiento, de la función pública en los países anglosajones (*culturas del norte*) y en particular Gran Bretaña en relación a los continentales no permiten realizar comparaciones exhaustivas, creemos interesante mencionar su experiencia para extraer algunas conclusiones, pues al fin y a la postre la evaluación del desempeño tiene un trasfondo similar. No olvidemos tampoco que nuestro derecho, a partir de la LFCE, se vio influido (*contaminado* en palabras de

PARADA VÁZQUEZ) por el anglosajón hasta el punto de importar la fórmula británica de funcionarios generalistas<sup>422</sup>.

La moderna función pública en Gran Bretaña se inicia en el siglo XIX cuando pasa de un ancestral sistema *clientelar* o de mecenazgo (*patronage*)<sup>423</sup> a otro basado en el mérito personal, donde los valores por los que se rige son los de honestidad, integridad, imparcialidad y objetividad. Desde entonces se ha producido un proceso de transformación que podemos considerar iniciado a partir del informe FULTON<sup>424</sup> (1968), que ha permitido mejorar el *Civil Service*<sup>425</sup>, estructurado en grupos y categorías. Además, en los últimos años ha destacado la creación de Agencias, al estilo de las españolas, y que también disfrutaban de gran autonomía para el logro de los resultados que se les tiene encomendados.

El sector público británico lo componen aproximadamente seis millones de personas, de las que sólo un 10% está integrado por lo que se suele denominar *Civil Service*, formado actualmente por tres grandes organizaciones: Departamentos, Agencias (*Executive Agencies*) y Órganos de gobierno no departamentales (*Non-departmental government bodies* –NDPBs– también conocidos como Quangos –*Quasi Autonomous Non-Government Organisations*–). Estrictamente, el *Civil Service* no incluye las Fuerzas Armadas, los oficiales de la Administración local, la policía, o los servicios de salud, entre otros.

---

<sup>422</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Derecho de la función pública*, 2ª edic., Madrid, Open, 2014. p. 88 y ss.

<sup>423</sup> Más allá del sentido despectivo con que suele entenderse el término en nuestro entorno el *patronage* inglés estaba reconocido legalmente en el doble sentido de creación y mantenimiento de una red social de relaciones y servidumbres, y de libertad de nombramiento de cargos y empleados públicos. FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*, 1ª edic., Madrid, Cívitas, 2013. p. 64 y ss. En las mismas páginas el autor realiza un recorrido sobre la historia y características del *Civil Service* británico.

<sup>424</sup> Cfr. ARMSTRONG, W. y GREBENIK, E., *El informe Fulton: tres estudios sobre el servicio civil británico*, Vol. 39, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973. A pesar de las críticas que recibió el informe y de no acogerse sus propuestas totalmente supuso, ciertamente, un punto de inflexión que permitió a los gobiernos posteriores (de ambos partidos mayoritarios) realizar un destacado proceso de modernización, que incluyó tanto la propia gestión pública como los códigos de conducta de los empleados públicos. Cfr. BURNHAM, J. y PYPER, R., *Britain's Modernised Civil Service*, Houndmills (UK), Palgrave Macmillan, 2008. MASSEY, A. y PYPER, R., *Public management and modernisation in Britain*, Palgrave Macmillan, 2005.

<sup>425</sup> Cfr. FUENTETAJA PASTOR, J.A. y GUILLÉN CARAMÉS, J., *La regeneración de la administración pública en Gran Bretaña*, 1ª edic., Madrid, Cívitas, 1996.

Dentro de su estructura general existen varias categorías y grupos, de los que podemos destacar como el más importante el Grupo de Administración (*Administration Group*) que cuenta con 14 niveles o escalones, subdividido en la *Open Structure*, que aglutina a los altos funcionarios, asesores, etc., ocupando los tres primeros escalones de la jerarquía. El otro subgrupo es el *Administration Group* en sentido estricto, formado por siete escalones y que tiene una estructura cerrada. En este subgrupo la carrera administrativa comienza en alguno de los tres últimos niveles. A su vez, la estructura de la Función Pública comprende asesores especiales, que son funcionarios interinos nombrados por los ministros; altos funcionarios-Senior (*Senior Civil Service, SCS*), formado por alrededor de 4.000 asesores, especialistas y gerentes; y escalafones departamentales.

Las normas más importantes que podemos destacar en la regulación del servicio público británico son la Ley de 2010, de Reforma Constitucional y del Gobierno (*Constitutional Reform and Governance act 2010*), bajo la cual se aprobaron el Código del Servicio Civil (*Civil Service Code*) que recoge los valores mencionados, el código de conducta y los derechos y responsabilidades; y el Código de gestión de la función pública (*Civil Service Management Code –CSMC-*).

Pero es a partir de junio de 2012, con la publicación del “Plan de reforma del Servicio Civil” (*Civil Service Reform Plan*)<sup>426</sup> cuando el Reino Unido pretende llevar a cabo una profunda transformación y modernización de su sector público que permita crear un empleo público más flexible y ágil, que responda con rapidez y eficacia a las nuevas prioridades y demandas sociales, sobre todo en tiempos de crisis<sup>427</sup>, basado en cinco aspectos, de los que podemos destacar dos: aclarar el tamaño y forma de la Función Pública del futuro y establecer las capacidades profesionales mediante el fortalecimiento de habilidades, el despliegue del talento y la mejora del desempeño organizacional en toda la Administración Pública. A partir de su puesta en marcha se van realizando ajustes al sistema cada año según la experiencia obtenida.

En esto vienen coincidiendo las reformas que desde 2008, con el inicio de la crisis mundial, se están llevando a cabo y que buscan lograr una Administración más pequeña que

---

<sup>426</sup> BOLETÍN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “The Civil Service Reform Plan, el plan de reforma de la Administración pública del Reino Unido: contenido del documento y reacciones a su publicación”, *Boletín de la Función Pública*, nº 11, Octubre, 2012, pp. 12-18.

<sup>427</sup> HM GOVERNMENT. *The Civil Service Reform Plan*, London, HM Government, 2012.



produzca resultados rápidos, que haga menos cosas pero que las haga bien. Dicho plan se centraba en adaptar la Administración británica a un contexto de reducción de gastos, lo que supuso la disminución de sus estructuras, la mejora del diseño de sus políticas públicas, fomentar las competencias profesionales de los empleados públicos, así como hacer especial hincapié en la evaluación del desempeño y en la modificación de las condiciones laborales con el objetivo de mejorar la productividad y los resultados de aquella.

El Servicio público británico cuenta además con un sistema de acceso (*Fast Stream*) que valora especialmente a aquellos graduados que pueden aportar su experiencia desde el sector privado, pudiendo acceder a 22 profesiones diferentes; algo que no se da en nuestro sistema habitualmente. Lo que se potencia en el Servicio británico es que sus empleados tengan iniciativa y aporten ideas, destrezas y capacidades para enriquecerlo; por ello se refuerzan sus habilidades en diversas áreas como la gestión por programas, financiera, tecnología, etc.

La evaluación pretende asegurar la coherencia de las decisiones relativas a la carrera y la equidad e integridad de la estructura administrativa mediante un proceso transparente, justo y razonable para todo el personal evaluado. Por su parte, el sistema británico de empleo es fundamentalmente abierto, basado en el puesto de trabajo, en el que las remuneraciones se basan en el grado de responsabilidad asumido (a través de distintas escalas y niveles de modo similar al francés).

La Administración inglesa comprueba regularmente el rendimiento de sus funcionarios, que pueden ser expulsados del Servicio Civil por grave, notoria y continuada falta del mismo. La evaluación del desempeño (*job evaluation*) en el Reino Unido se plantea con el objetivo de proveer un medio sistemático, justo y consistente de medir el valor relativo del trabajo en una organización.

A partir de la aprobación del *Civil Service Reform Plan* en 2012 se crea el Nuevo sistema de gestión del desempeño (*New performance management system*) y el Marco competencial del Servicio Civil (*Civil Service Competency Framework*), que incluyen la evaluación de competencias, con 10 de ellas divididas en tres bloques, correspondientes a las habilidades, conocimientos y conductas profesionales. Todas las metodologías básicas utilizadas en el sistema británico aplican el sistema de puntos de calificación basados en el análisis de factores. A su vez, los evaluadores son específicamente entrenados para garantizar la coherencia del sistema.

Para el conjunto del *Civil Service* los resultados del desempeño se manifiestan tanto en posibilidades de promoción y movilidad (en la carrera) como en el salario a través de un complemento de desempeño que no tiene carácter consolidable (*non-consolidated performance-*

*related pay*), existiendo dos grandes metodologías o sistemas de evaluación del desempeño en función, principalmente, de sus destinatarios: la evaluación para los puestos Senior (*Job Evaluation for Senior Posts* (JESP), dividido en tres grados: Director General, Director y Subdirector); y la evaluación para los empleados por debajo de dicho nivel.

En cuanto a los *Seniors* la evaluación tiene en cuenta las siguientes dimensiones: gestión de personas, responsabilidad, buen juicio, capacidad y habilidades, liderazgo y competencia profesional<sup>428</sup>. Dicha evaluación tiene carácter anual y se basa en el establecimiento de un plan de desempeño al comienzo de cada período con los objetivos asignados, que se acuerdan entre el directivo o gestor (*manager*) y el evaluado. Cada Departamento debe asesorar y guiar al empleado y al *manager* sobre los objetivos particulares y su conexión con los del Departamento. Esos objetivos se dividen en varios bloques, dentro de cada cual el evaluado deberá seleccionar al menos un objetivo (objetivos del puesto; eficiencia y control de gastos; liderazgo y desarrollo del equipo de trabajo; contribución a la organización).

Otra peculiaridad del sistema es que se impone la necesidad de aplicar el criterio *SMART* (*Specific; Measurable; Achievable; Relevant; Timed*), por el que los objetivos deben ser concretos, medibles, alcanzables, relevantes y tener un plazo concreto de logro (programados).

Hacia la mitad del año se revisan los logros alcanzados y las actuaciones a llevar a cabo hasta el final del período. Y al final de año se lleva a cabo una entrevista con la que se evaluará la consecución de los objetivos, habilidades de liderazgo y conducta profesional, así como las fortalezas y debilidades (áreas de desarrollo) del evaluado. Finalmente, con los resultados de la evaluación se establece una clasificación entre los evaluados en tres niveles, donde los mejores mantendrán sus puestos y a los que queden en el nivel de menor desempeño se les dará formación sobre las debilidades detectadas, en su caso. Lo particular del sistema es que debe incluirse obligatoriamente un porcentaje de evaluados en cada nivel (25% para el superior, 65% para el nivel “mejorando”, y un 10% para el nivel de bajo desempeño).

Los evaluados en el nivel alto pueden participar en procesos de ascenso; a los del nivel bajo se les mejorará la formación y desarrollo profesional, pudiéndoseles asignar a grupos de desempeño, que tienen por misión realizar esa mejora.

---

<sup>428</sup> CABINET OFFICE. Performance Management arrangements for the Senior Civil Service 2013/14. HR Practitioners' Guide, London, Cabinet Office, 2013.

Por otro lado nos encontramos con los empleados por debajo de los *Senior*, para cuya evaluación se pusieron en práctica profundas y muy criticadas reformas al poder suponer incluso la expulsión del servicio<sup>429</sup>. En este modelo se evalúa a los empleados de los Departamentos, las Agencias y las NDPBs. En este caso las dimensiones a valorar son los conocimientos y habilidades (sociales, de comunicación, etc.); la resolución de problemas; la toma de decisiones; la autonomía o la gestión de los recursos. Con él se quiere poner más énfasis en el buen rendimiento de los empleados públicos, destacando al 10% de los peor evaluados y al 25% de los que mejores resultados obtengan con el doble objetivo de obligar a realizar una necesaria discriminación entre buenos y malos empleados, evitando los efectos aplanadores de las evaluaciones, y *motivar* a aquellos para no verse en las *listas negras* de los poco productivos.

### *1.3.- La función pública y su evaluación en Italia como intento de superación de los problemas de su Administración.-*

La función pública italiana, al igual que la española, no ha sido históricamente ejemplo de eficacia y disciplina debido a sus peculiaridades políticas, económico-sociales y culturales, típicas de los países del sur de Europa. SÁNCHEZ MORÓN destaca que las prácticas clientelares y la habitual confusión entre política y Administración han producido tradicionalmente un importante retraso en las necesarias reformas para la modernización de su sector público<sup>430</sup>.

Varias han sido las reformas que ha sufrido el empleo público italiano. La más destacada se produjo con la práctica *laboralización* o privatización del mismo mediante el Decreto Legislativo (d.lgs) 29/1993, de 23 de febrero, cuyo objetivo es tratar de mejorar el rendimiento y la eficiencia de la Administración. Desde ese momento la relación del funcionario se hace a través de un contrato individual, permitiendo la negociación y aprobación de convenios colectivos de trabajo.

En 1998 se modificó la legislación en el sentido de ampliar la privatización a los altos directivos (embajadores, profesores de universidad etc.), lo que se presentó como una forma de completar la norma. Podemos destacar en esta reforma la inclusión, entre los objetivos del Decreto Legislativo de 1993 (art. 1), de la optimización del “uso de los recursos humanos en la

---

<sup>429</sup> BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “El plan de reforma de la función pública del Reino Unido”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 11, 2012, pp. 12-18.

<sup>430</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 30.

Administración Pública, garantizando la formación y el desarrollo profesional de los empleados, lo que garantiza la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y la aplicación de condiciones uniformes respecto de los del sector privado”.

Este intento modernizador no dio los frutos esperados, lo que unido a la profunda crisis que ha sufrido Italia en los últimos años ha llevado a sus gobiernos a modelar una importante transformación del sector público, adelgazándolo y reformándolo para hacerlo menos costoso y más racional y eficiente, lo que incluyó para FUENTETAJA PASTOR el “replanteamiento cualitativo del proceso de laboralización”<sup>431</sup>, que culmina con la denominada *reforma Brunetta* a través de la Ley de delegación 15/2009, de 4 de marzo, de optimización de la productividad de la función pública y la eficiencia y transparencia de las Administraciones Públicas<sup>432</sup>, desarrollada mediante el d.lgs. 150/2009 y del d.lgs. 198/2009. En aquel momento Italia necesitaba dicho cambio y la ley fue el resultado del acuerdo de los dos grandes partidos representados en el Parlamento, con lo que se logró un gran consenso<sup>433</sup>.

El objetivo de la reforma es renovar la organización del empleo público y lograr mayores estándares de productividad, mejorando la selección, la carrera, el reconocimiento de los méritos y la evaluación del desempeño. Como indica su título, se aprueba para “optimizar la productividad del trabajo y la eficiencia pública y la transparencia de la Administración Pública”. Se vuelve en parte a la regulación legislativa del empleo público pues se consideraba que la negociación colectiva del modelo privado no funcionó adecuadamente.

En particular, la evaluación del desempeño se regula en el d.lgs 150/2009, que establece el principio de responsabilidad del funcionario por su *performance*<sup>434</sup> aplicando un sistema de

---

<sup>431</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización, 1ª edic., Madrid, Civitas, 2013. p. 142.

<sup>432</sup> Equivalente a nuestras leyes de bases, por la que se delega al Gobierno la regulación de la materia, estableciendo los principios generales a los que se someterá dicha regulación, concretada en cuanto a productividad, evaluación y mejora de la gestión pública en sus artículos 4 a 7. Sobre la reforma Brunetta, entre otros, BATTINI, S. y CIMINO, B., “La valutazione della performance nella riforma Brunetta”, L. Zoppoli (Dir.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.

<sup>433</sup> Los recortes pasaron por la reducción de la estructura administrativa, disminuyendo el número de provincias y agrupando áreas metropolitanas, entre otras medidas. Todo ello encaminado a reducir el déficit. Por lo que respecta a la función pública, obviamente también se vio afectada, reduciéndose un 10% el número de empleados públicos.

<sup>434</sup> La norma utiliza tal anglicismo. El artículo 3 del d.lgs 150/2009 establece el objetivo de la evaluación del desempeño: “mejorar la calidad de los servicios prestados por el gobierno, así como el crecimiento de las competencias profesionales, mediante la promoción del mérito y el pago de bonificaciones por los resultados

incentivos al desempeño individual y de las unidades organizativas, destacando la dirección por objetivos y donde la eficiencia juega un papel destacado<sup>435</sup>. De hecho, se obliga a los directivos a responder de sus subordinados, pues antes la relación se basaba en la confianza y no en los resultados. Por tanto, la evaluación del desempeño se extiende tanto a los empleados como a los propios servicios públicos.

El ciclo de la evaluación incluye las siguientes fases, definidas en la propia norma: definición y establecimiento de objetivos, valores esperados para los resultados y sus indicadores; relación de los objetivos con los recursos asignados; seguimiento del desempeño y adopción de medidas correctoras; medición y evaluación, tanto organizacional como individual; aplicación de las recompensas; y publicación de los resultados dentro y fuera de la propia Administración (ciudadanos, grupos de interés y usuarios de los servicios).

De manera similar al modelo británico los objetivos deben ser significativos y relevantes, tanto para la comunidad como para la propia institución, de acuerdo con las prioridades de las políticas públicas; específicos y medibles, programados temporalmente (generalmente con carácter anual); y deberán poderse comparar con los resultados de los tres últimos años. Dichos objetivos se establecen para un período de tres años por cada Administración en un Plan de actuación, antes del 31 de enero y de acuerdo con la programación financiera. El 30 de junio se elabora un informe de rendimiento a modo de seguimiento, que contendrá una comparación con el rendimiento obtenido el año anterior. Esto permite observar las posibles desviaciones y corregir el Plan.

Para llevar a cabo las evaluaciones cada Administración organiza la suya pero se crea además un Organismo independiente (art. 14 d.lgs 150/2009), que se encarga de supervisar el sistema y garantizar su transparencia e integridad. La citada norma distingue, por otra parte, entre las dimensiones a valorar en sus administradores y directivos y las que se tendrán en cuenta para evaluar al resto del personal. Así, para los primeros se tendrán en cuenta el logro de los indicadores de rendimiento de su ámbito de responsabilidad, la consecución de sus metas individuales, la calidad de su contribución a la organización, sus competencias y la capacidad de

---

individuales y de las unidades de la organización dentro de un marco de igualdad de derechos y obligaciones, la transparencia de los resultados de las Administraciones Públicas y los recursos utilizados para su logro”.

<sup>435</sup> FIDONE, G., “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (la llamada reforma Brunetta): de las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la “acción por la eficiencia””, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pp. 371-388.

evaluar a sus subordinados. A éstos se les evaluará el logro de los objetivos que se les hayan asignado y la calidad de su contribución a los resultados de la unidad.

Finalmente, por lo que respecta a los premios al desempeño la norma prohíbe expresamente la distribución indiferenciada o automática de incentivos. Para ello se establece la clasificación de los evaluados (sean directivos o no) en tres niveles de mérito, en cada uno de los cuales se deberá insertar un porcentaje determinado de ellos: El 25% en el nivel de mérito alto, reservándose un 50% de los recursos para premios de desempeño. El 50% en el nivel intermedio, con otro 50% del monto destinado a incentivos. El 25% restante en el nivel de mérito bajo, que no recibirán recompensa.

Por su parte, las repercusiones de las evaluaciones son de varios tipos: un bonus anual a la excelencia para no más del 5% de los evaluados en el nivel de mérito alto. Un bonus a la innovación para los mejores proyectos de mejora que suponga un cambio significativo de los servicios públicos o de los procesos internos y que tengan alto impacto en el desempeño de la organización. Su importe equivale al bonus anual de excelencia que corresponda a cada evaluado. En tercer lugar se puede otorgar una retribución denominada progresión económica, que tiene carácter selectivo por parte de la Administración y premia a un número reducido de empleados por el desarrollo de sus competencias profesionales y resultados individuales o colectivos. Se otorga a quienes permanezcan en el nivel de mérito alto durante tres años continuados o cinco no consecutivos. Además, con esos mismos requisitos de permanencia en el nivel alto se tiene derecho a progresar en la carrera, para lo que se reservan hasta el 50% de las plazas vacantes.

Finalmente, el buen desempeño puede permitir la asignación de nuevas responsabilidades y tareas y el acceso a formación avanzada y a sistemas de desarrollo y crecimiento profesional.

#### *1.4.- El sistema de evaluación del desempeño en Portugal. Un modelo basado en el talento profesional.-*

La Administración pública portuguesa se implicó decididamente con la evaluación del desempeño a partir de la aprobación del sistema integrado de gestión y evaluación del desempeño en la Administración Pública (SIADAP), que fue establecido por la Ley 66-B/2007 de 28 de diciembre<sup>436</sup>, por la que se establece dicho sistema.

---

<sup>436</sup> Modificada posteriormente por las Leyes N° 64-A/2008, de 31 de diciembre 55-A/2010, de 31 de diciembre y 66-B/2012, de 31 de diciembre.

El objetivo de la misma era mejorar el rendimiento y la calidad de los servicios públicos, así como aumentar los niveles de motivación y promover el desarrollo de las diferentes competencias en los empleados al servicio de la Administración<sup>437</sup>.

El sistema se aplica directamente a la Administración estatal pero permite tal universalidad, flexibilidad y grado de adaptación que puede ser extendido a los otros dos niveles existentes: el regional y local, llevándose a cabo, en el caso del Estado, a través de la Dirección General de Administración y empleo público del Gobierno de Portugal (*Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público del Gobierno de Portugal* -DGAEP-)<sup>438</sup>.

Lo peculiar del sistema es que desarrolla un modelo integral de evaluación, pues incluye tres subsistemas: para la evaluación del desempeño de los Servicios de la Administración Pública (SIADAP 1); para la evaluación de desempeño de los Directivos Públicos (*Pessoal Dirigente*. SIADAP 2); y para la evaluación de desempeño de los empleados (SIADAP 3). Los puntos centrales de la evaluación son los resultados y las competencias. Por tanto, al basarse en la dirección por objetivos se cuenta con la ventaja de permitir establecer resultados más fácilmente cuantificables y evaluables, así como hacer una mejor planificación.

Entre los principios que rigen el conjunto del sistema se encuentran la universalidad, la eficiencia y eficacia, la publicidad de los resultados, la transparencia, la imparcialidad, la interdicción de la discrecionalidad.

Hay dos principios que queremos destacar por su importancia y en los que insistimos en este estudio: la coherencia y alineamiento con los objetivos generales de la Administración por una parte, y la participación de los directivos y empleados en la definición de los objetivos, la gestión del rendimiento, la mejora de los procesos y la evaluación de los servicios, por otra. En esta última también participan los propios usuarios de esos servicios. La ventaja de contar con la inestimable participación de los implicados y beneficiarios es garantizar que se cuenta con una información de primera mano para el perfeccionamiento constante del sistema.

---

<sup>437</sup> El artículo 4.a) de la citada Ley define las competencias como el conjunto de conocimientos, habilidades y comportamientos necesarios para el desempeño eficaz y efectivo, adecuado para el desempeño de las funciones del directivo o el empleado.

<sup>438</sup> <http://www.dgaep.gov.pt>

#### *1.4.1.- Evaluación de los directivos públicos.-*

Por lo que respecta a la evaluación de los Directivos Públicos (líderes) mediante SIADAP 2, la evaluación se dirige a medir el desempeño de los cargos que se encuentran en los niveles superiores e intermedios (altos directivos y mandos medios), que ejercen su función a través de comisión de servicios (cinco años para los altos directivos y tres años para los mandos medios). El desempeño de estos directivos es objeto de un seguimiento a medio plazo, normalmente a través de evaluaciones anuales (ciclo de gestión), sin perjuicio de llevarse a cabo una evaluación global al concluir las comisiones de servicios.

Los criterios tenidos en cuenta para realizar estas evaluaciones son, entre otros, el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las cartas de misión, donde se establecen previamente los objetivos previstos, las competencias demostradas por el evaluado en materia de liderazgo, visión estratégica, resultados de la gestión o representación a nivel exterior.

Por lo que respecta a los directivos de nivel intermedio, su evaluación se centra en los objetivos alcanzados por su unidad administrativa y en las distintas competencias demostradas durante su desempeño, incluyendo también el liderazgo.

De forma parecida a lo que establece nuestro EBEP para los puestos obtenidos por concurso, en Portugal los resultados de la evaluación tienen efectos sobre la posible renovación o terminación del desempeño del puesto como directivo. Los efectos se han visto muy limitados a partir de la reforma de la Ley 66-B/2007 operada por la Ley 66-B/2012, al eliminar para los mandos medios los bonos de desempeño, períodos sabáticos o de formación (art. 34 y 39 Ley 66-B/2007).

#### *1.4.2.- Evaluación de los empleados públicos.-*

La evaluación de los empleados no directivos realizada a través del SIADAP 3 tiene carácter individual, destacando la medición de los objetivos de cada empleado en relación a los fijados para cada unidad. La Ley 66-B/2007 tiene la ventaja de establecer con precisión los efectos o fines generales de la evaluación, que divide en cinco puntos (art. 52): a) Identificación de las potencialidades personales y profesionales; b) Diagnóstico de necesidades formativas; c) Identificación de competencias y comportamientos profesionales que hayan de mejorarse; d) Mejora del puesto de trabajo y de las funciones y tareas a él asociadas; e) Permitir ascender en la carrera y obtener mejoras retributivas.



Como vemos, lo que trata la Administración es detectar y potenciar el talento del empleado público, optimizar su desempeño en el puesto de trabajo y motivarle, prestando gran atención a la formación y las necesidades que puedan aparecer en dicho desempeño, buscando fomentar las habilidades y aptitudes, así como la participación en el logro de los fines de cada Administración, teniendo en cuenta la carrera y por tanto la evolución profesional de los evaluados.

La evaluación se lleva a cabo cada año en relación a los resultados del anterior, comenzando su ciclo en febrero, momento en que se establecen los parámetros de evaluación (resultados y habilidades). La evaluación en sí se desarrolla durante los meses de enero y febrero del año siguiente al que se evalúa. Las dimensiones a evaluar son el cumplimiento de los objetivos individuales de acuerdo con los establecidos para el conjunto de la organización (alineamiento) y la mejora de las competencias profesionales. Pueden incluir la satisfacción de los usuarios, la calidad e innovación en el servicio, la mejora en la gestión de los procedimientos o su simplificación.

La evaluación la realiza el superior jerárquico, si bien existe una Comisión Paritaria con competencias consultivas con el fin de ofrecer más garantías en el proceso evaluador<sup>439</sup>. La evaluación de los objetivos puede dar tres posibles resultados: objetivo no logrado, objetivo conseguido y supera el objetivo, cuantificados con 1, 3 y 5 puntos respectivamente. El resultado final será la nota media de las puntuaciones de cada dimensión. Al tener la evaluación un componente formativo los resultados pueden mostrar carencias en este sentido, por lo que si no se supera una determinada puntuación se pueden establecer procesos de mejora de la capacitación.

Por su parte, en la evaluación de competencias se deberán tener en cuenta un mínimo de cinco para cada grupo profesional. Esto permite establecer las competencias evaluables más adecuadas a cada uno de ellos. También hay que señalar que a través de la Ley 55-A/2010 (de presupuestos del Estado para 2011) se estableció la posibilidad excepcional de que la SIADAP 3 sólo se centrara en la evaluación de competencias y no de resultados, (para empleados que accedieran con un título de escolaridad obligatoria o equivalente. Art. 80).

Los resultados de la evaluación de competencias pueden ser: competencia no demostrada o inexistente, competencia demostrada y competencia demostrada en un alto nivel. Al igual que con los resultados, se otorgan 1, 3 ó 5 puntos y el resultado final es la media aritmética de todas

---

<sup>439</sup> Dicha Comisión está formada por cuatro miembros, dos representantes de la Administración y otros dos de los empleados, con un mandato de cuatro años.

las puntuaciones parciales. Para finalizar, en cuanto a los efectos de la evaluación, el sistema fue modificado también por la Ley 66-B/2012, y actualmente sólo afecta a la carrera, la movilidad o la formación.

*1.5.- La evaluación del desempeño en Alemania y su sistema centrado en las retribuciones.-*

El sistema de función pública alemán ha sido considerado tradicionalmente como ejemplo de disciplina desde que a principios del siglo XVIII Federico Guillermo I de Prusia instaurara un modelo serio basado en la racionalidad burocrática, logrando que se considerase a los funcionarios como verdaderos servidores del Estado desde finales de ese siglo, según recuerda SÁNCHEZ MORÓN<sup>440</sup>.

Para entender el sistema alemán de empleo público se debe considerar previamente que el Derecho Administrativo tiene una importante dependencia del Derecho Constitucional suponiendo, como ha indicado POLI, una concreción de éste<sup>441</sup>. El empleo público en Alemania se organiza en tres grandes bloques, el Estado federal (*Bund*), los Estados federados (*Länder*, en número de 16) y los municipios. Su sector público, que cuenta aproximadamente con 4,5 millones de empleados, de los que 1,6 millones son funcionarios, ha necesitado una importante reforma desde comienzos de este siglo con el fin de reestructurar y mejorar su organización para hacerla más eficiente, y donde una pieza clave ha sido el desempeño de los empleados públicos, al que se ha prestado mucha atención<sup>442</sup>.

Según OTTO, la Administración Pública germana parte de la consideración de la importancia de disponer de personal cualificado, tanto a la hora de entrar a formar parte de la función pública como dentro de ella, por lo que implementa un complejo sistema de carrera administrativa desarrollado para contar con el mejor personal a su servicio, basado en una formación que le permita desempeñar las funciones específicas del puesto además de aquellas

---

<sup>440</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 28. También en la 8ª edición, de 2014, ya mencionada

<sup>441</sup> POLI, M.D., “La Administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis”, *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 20, 2013, pp. 123-162.

<sup>442</sup> Se puede encontrar una aproximación a la función pública alemana en FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR, *The federal public service. An attractive and modern employer*, Federal Ministry of the Interior. Germany, 2014.

otras posibles dentro de su rango de especialidad<sup>443</sup>. De este modo es obvio pensar que el sistema de promoción se basa en el mérito y tiene en cuenta las actitudes, cualificaciones y logros profesionales.

La Administración alemana en su conjunto cuenta con tres categorías de personal a su servicio: funcionarios en sentido estricto, que se rigen por el sistema de carrera y ocupan habitualmente los puestos comunes y más tradicionales dentro de ella (gestión, policía, educación...); los empleados públicos y, finalmente, el personal laboral, cuyo régimen se basa en el sistema de empleo y el derecho privado, pero que en la práctica tienen las mismas garantías que los funcionarios.

Por su parte, la evaluación del desempeño tiene sus primeros antecedentes en la Ley de reforma de la Ley del Servicio Civil Federal (*Bundesbeamtengesetz*) de 1997, que se desarrolla fundamentalmente en el Reglamento Federal de carrera (*Bundeslaufbahnverordnung*). La citada Ley establece en su parágrafo 21 los elementos básicos de la evaluación formal del desempeño al disponer que se evaluarán regularmente la idoneidad, capacidad y desempeño profesional de los funcionarios públicos, salvo las excepciones que pueda acordar el Gobierno Federal.

La reforma tomó un nuevo impulso en 2004 con la firma del documento “Nuevos caminos en la función pública” entre el gobierno federal y los sindicatos funcionariales. Sin embargo, unas elecciones anticipadas en otoño de 2005 retrasaron las reformas, que finalmente se produjeron a través de la modificación de la Ley Fundamental (Constitución) alemana, lo que ha llevado a la creación o modificación de diversas leyes que afectan a la función pública y su desempeño. También hay que reseñar, con KELLER, que Alemania no sufrió los efectos de la crisis como otros países europeos<sup>444</sup> y no tuvo que adoptar medidas de recorte en su sector público tan drásticas como las producidas en éstos, salvo algunos ajustes como la eliminación de la ayuda por maternidad o gratificaciones por nacimiento de hijo, lo que también se ha visto reflejado en las reformas del sector público.

---

<sup>443</sup> OTTO, K.-A., Civil Service Salary System in Germany And Recent Reform Trends, 2007. p. 3.

<sup>444</sup> KELLER, B., “Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective, The”, *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, vol. 34, 2012, pp. 415. Citado por POLI, M.D., “La Administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis”, *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 20, 2013, pp. 123-162. KELLER, B., “Germany: The public sector in the financial and debt crisis”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, nº 4, 2013, pp. 359-374. KUHLMANN, S. y RÖBER, M., “Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization”, *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Springer, 2006, pp. 89-109.

Así, desde 2007 y tras concluir en septiembre de 2006 la primera fase de una importante reforma de la Administración Pública<sup>445</sup>, se aplica la Ley de retribuciones de los empleados públicos, basada en la idea de que la promoción no puede ser el único incentivo e incluyendo una serie de medidas destinadas a premiar el desempeño a través del salario y conforme a los resultados obtenidos. Dicha ley introduce paulatinamente un sistema retributivo basado en el desempeño (sobre el salario base, bonos y pagas de desempeño, y premios por desempeño extraordinario)<sup>446</sup> que viene a sustituir al sistema de pago por antigüedad, estableciendo el Estado federal la normativa básica y dejando a los *Länder* el desarrollo. Este nuevo sistema se inicia en el propio Estado federal y en los municipios, comenzando con un 1% del salario dependiente del desempeño, y con la intención de llegar al 8%, si bien en estos últimos no tuvo el efecto deseado a consecuencia de las dificultades financieras.

La idea de la introducción de la retribución variable era incrementar la motivación, la responsabilidad personal y las habilidades de liderazgo. Esta remuneración variable (la nómina se abona mensualmente por adelantado) se basa en el desempeño individual y en las funciones realizadas por el empleado, y partiendo, como base, del sueldo existente al momento de entrar en vigor la reforma, según sea el trabajo desarrollado por el funcionario, así podrá aumentarlo o disminuirlo, existiendo cuatro niveles de desempeño, desde insuficiente a excelente.

En cuanto al contenido salarial de los funcionarios alemanes consiste fundamentalmente en el salario de grado (base) en función del nivel de titulación, y que no depende de su rendimiento. Este salario base se divide en cuatro escalas en función del tipo de actividad que se desarrolle<sup>447</sup>. Algunas de estas escalas se dividen, además, en niveles que podríamos denominar de carrera, y que remuneran la progresión en ella en función del nivel logrado en la misma, a modo de complemento de carrera<sup>448</sup>.

A dicho salario se le pueden agregar varios complementos: una prestación familiar y bonos y prestaciones por desempeño, que se paga a los militares y funcionarios de la escala A por

---

<sup>445</sup> WOLFF, H.A., *The Civil Service in Germany. Annual Report - 2011 - Country*, Ius Publicum, 2011.

<sup>446</sup> El salario base se establece para el conjunto de funcionarios de todas las Administraciones por una ley federal. Conviene recordar que la estructura salarial de los funcionarios federales es el salario base, un subsidio por el coste de la vida local (según su lugar de residencia) y otros subsidios o complementos, donde se incluyen los bonos o pagas por desempeño.

<sup>447</sup> Las escalas A y B para militares y funcionarios permanentes, la escala W para profesores de educación superior, y escala R para Jueces y fiscales.

<sup>448</sup> FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR, *The federal public service. An attractive and modern employer*, Federal Ministry of the Interior. Germany, 2014. p. 83.

un rendimiento extraordinario. El bono de desempeño se otorga según los resultados obtenidos durante períodos cortos de tiempo en un pago único, cuyo importe puede llegar hasta el importe del salario base de entrada.

Por lo que respecta a la prestación por desempeño, la continuidad en el cobro dependerá del cumplimiento del pronóstico realizado en cuanto a un rendimiento positivo y se limita a un período de entre tres meses y un año y el 7% del salario base de entrada, pudiendo ser revocado.

El sistema se basa en distintos niveles de remuneración, de tal modo que según sea el desempeño del empleado así seguirá consiguiendo mayores niveles retributivos de manera más rápida o lenta. En cualquier caso, ni las retribuciones por méritos ni por desempeño pueden exceder del 10% de la remuneración del empleado o del 7% del salario total de cada categoría profesional.

Este modelo de niveles de salario se estructuró de tal manera que no pudiera haber un sobredimensionamiento de los mismos y así, no se permite que más del 15% de los empleados de cada departamento se encuentran en el mismo nivel retributivo. Con ello se posibilita también la retribución del desempeño excepcional.

Finalmente, los procesos de evaluación del desempeño son actualizados cada cinco años de acuerdo con los criterios establecidos en las directrices de evaluación. Estos criterios sirven de base para adoptar decisiones y medidas sobre desarrollo personal, constituyendo un interesante instrumentado para su gestión.

## **2.- EL MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN CHILE Y SU INTENTO POR SUPERAR ALGUNOS DE SUS PROBLEMAS MÁS COMUNES.**

El sistema de Servicio Civil en Chile cuenta con tres clases generales de empleados públicos: los de planta, que son funcionarios permanentes; los de contrata, laborales con contratos anuales pero que en la práctica tienen bastante estabilidad, llegando a permanecer incluso 20 o más años; y los contratos honorarios, que son también de carácter temporal para tareas específicas a desarrollar por profesionales titulados superiores y expertos en determinadas materias, si bien en la práctica desempeñan las mismas funciones que el resto de empleados. De estos tipos los que actualmente se evalúan son los dos primeros, teniendo en cuenta que allí la evaluación del desempeño es obligatoria.

A efectos de carrera los estamentos o puestos tipo (plantas de personal) establecidos en la Administración chilena son cinco: Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares. A estos puestos se les otorgan unos grados a modo de los niveles de complemento de destino en España. La carrera de los tres primeros puestos tipo se realiza por concurso, aplicándose cuatro factores a valorar, siendo uno de ellos los resultados de la evaluación del desempeño. Para Administrativos y auxiliares la carrera se prevé por ascenso automático o antigüedad y cuyas principales variables son la calificación y la propia permanencia en el puesto. En el resto de empleos la carrera se asocia a concursos de promoción, en los cuáles se ponderan cuatro elementos, cada uno con un peso del 25%: capacitación; calificación; aptitudes para el cargo y experiencia demostrada. El sistema de carrera es solamente vertical. No obstante, el sistema de carrera funcional actualment está prácticamente parado porque hay pocas plazas disponibles y donde más posibilidades existen de carrera es para los empleados a contrata<sup>449</sup>.

La normativa básica que regula la ED se sustenta en el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) n° 29, de 16 de junio de 2004, *texto refundido coordinado y sistematizado de la ley número 18.834*, promulgada el 15 de septiembre de 1989, que aprueba el Estatuto Administrativo. Dicho texto establece en su Título II, dedicado a la carrera funcional, las normas básicas sobre el *sistema de calificación* (párrafo 4°, artículos 32 y siguientes) que tiene como finalidad “evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario”, teniendo en cuenta “las exigencias y características de su cargo” y que se aplicará a la “promoción, los estímulos y la eliminación del servicio”. Vemos así, de una forma clara y en un solo artículo, el objetivo de la evaluación del desempeño, los elementos relevantes a tener en cuenta -donde destacan las propias peculiaridades del puesto (cargo)- y los efectos de aquella, apareciendo con rango legal un tema discutido por nuestra doctrina como es la posibilidad de descender<sup>450</sup> en la carrera e incluso el despido de los que no sean funcionarios.

También se establecen por ley las categorías en que serán calificados los empleados públicos dentro del sistema de evaluación en lo que denominan listas: Lista n° 1, de distinción; Lista n° 2, buena, Lista n° 3, condicional; y Lista n° 4, de eliminación inmediata.

---

<sup>449</sup> Hemos de tener presente que la Ley establece que la relación planta/contrata debe ser de un 80/20%. Sin embargo, anualmente y a través de la Ley de Presupuestos, se autorizan las ampliaciones de contratas. Así pues, y en términos efectivos, este sistema representa hoy casi el 60%.

<sup>450</sup> En rigor, el efecto previsto para un desempeño deficiente es la pérdida del cargo, pero no se contempla retroceso en la carrera, por ejemplo, disminuyendo de grado. Esto se da exclusivamente en los funcionarios.

En cada organismo cuyo número de funcionarios sea al menos de 15 existirán Juntas Regionales de Calificación, compuestas por tres altos funcionarios y un representante sindical del estamento de funcionarios a calificar, y que se encargan de aprobar las evaluaciones de forma motivada y frente a las que cabe recurso por parte del evaluado. En otro caso será la Junta Calificadora Central la encargada, compuesta por cinco altos funcionarios y un representante sindical del estamento de funcionarios a calificar.

Llama la atención el período de evaluación, que si bien es anual se extiende por defecto del 1 de septiembre al 31 de agosto del año siguiente, salvo que los reglamentos especiales de cada institución establezcan otro atendiendo a sus propias circunstancias. La evaluación se hace a los funcionarios que hubieran desempeñado sus cargos por un tiempo mínimo de 6 meses en cada periodo de evaluación.

En Chile el procedimiento de evaluación se realiza por los jefes superiores de los evaluados, que llevan a cabo lo que se denomina una precalificación, posteriormente aprobada por las Juntas, aunque éstas también podrían bajar o subir la nota. En dichos procedimientos resultan esenciales la hoja de vida (el historial personal del funcionario) y la hoja de calificación. Se distinguen además en la ley las anotaciones de mérito, como pueda ser la adquisición de títulos u otras menciones relacionadas con el servicio, la aprobación de cursos de formación, servicios realizados fuera de la jornada habitual (nuestros servicios extraordinarios), la realización de cometidos más allá del trabajo habitual (especial dedicación) o la ejecución de tareas correspondientes a otros funcionarios en casos de necesidad. Igualmente se dan las anotaciones de demérito, causadas cuando el desempeño o conducta del funcionario es reprochable.

Los resultados de la evaluación también se establecen específicamente en el texto refundido, de manera que el funcionario calificado en lista 4 en un ejercicio o en lista 3 durante dos años consecutivos será retirado del servicio salvo algunas excepciones. Por otro lado, los funcionarios que asciendan ocuparán el último lugar del nuevo grado. En el caso de los contratados, puesto que se trata –en teoría- de empleos anuales, el sistema no se cumple porque mediante un contrato pueden encontrarse con un grado y con otro contrato pueden adquirir un grado totalmente distinto; grado que por otro lado no se consolida.

Esta ley tiene su desarrollo reglamentario en el Decreto n° 1.825, de 7 de septiembre de 1998, que aprueba el Reglamento (general) de calificaciones del personal afecto al Estatuto administrativo. A partir de él los distintos organismos han ido aprobando reglamentos especiales

adaptados a sus peculiaridades. En los reglamentos se establecen principalmente los factores y *subfactores* de calificación, su ponderación y las peculiaridades del proceso, pues como ya hemos indicado, el texto refundido impone una regulación tan rígida que deja poco margen para el desarrollo reglamentario.

El Reglamento general otorga una puntuación mínima y máxima para que el funcionario logre situarse en una de las 4 posibles listas (desde un mínimo de 10 puntos para la Lista 4 hasta un máximo de 100 para la Lista 1). Esa puntuación se obtiene a través de la obtención de notas por cada *subfactor* y la aplicación de un coeficiente por cada factor. Las notas son:

1-2 puntos para un desempeño deficiente cuando no se cumplen los requisitos que exige el cargo.

3-4 puntos para un desempeño insuficiente o inferior a lo requerido.

5-6 puntos para un desempeño satisfactorio o dentro de la media.

7-8 puntos cuando el desempeño satisface completamente los requisitos del cargo.

9-10 puntos cuando se trata de un desempeño óptimo, al exceder en general los requerimientos de dicho cargo.

Los factores y *subfactores* que se tienen en cuenta son los siguientes:

- **Rendimiento**, que mide el trabajo llevado a cabo en las tareas encomendadas.

a) Cumplimiento de la labor realizada: mide la realización de los trabajos asignados y la rapidez y oportunidad en su ejecución.

b) Calidad de la labor realizada: evalúa las características de la labor cumplida y la ausencia de errores en el trabajo y la habilidad en su ejecución.

- **Condiciones personales**, que evalúa la actitud del funcionario en su relación con los demás.

a) Interés por el trabajo que realiza: mide el deseo del funcionario de perfeccionarse en el cumplimiento de sus obligaciones, de proponer la realización de actividades y de soluciones ante los problemas que se presenten y de proponer objetivos o procedimientos nuevos para la mejor realización del trabajo asignado.

b) Capacidad para realizar trabajos en equipo: mide la facilidad de integración del funcionario en equipos de trabajo, así como la colaboración eficaz que éste presta cuando se requiere que trabaje con grupos de personas.



**Comportamiento del funcionario**, que evalúa la conducta en el cumplimiento de las obligaciones.

a) Cumplimiento de normas e instrucciones: mide el respeto a los reglamentos e instrucciones de la institución y a los demás deberes estatutarios.

b) Asistencia y Puntualidad: mide la presencia o ausencia del funcionario en el lugar de trabajo y la exactitud en el cumplimiento de la jornada laboral.

Como modelo particular de mejora de la gestión de los servicios públicos mediante incentivos retributivos se crearon los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) con carácter anual, a modo de Dirección por Objetivos, que incluyen las metas que han de cumplir todos los servicios a lo largo del año, estableciendo las retribuciones a abonar trimestralmente según el cumplimiento de una serie de metas, algunas de las cuales se miden mediante la evaluación del desempeño. No obstante, no tienen vinculación con ella –aunque en el pasado sí la tuvieron- no aplicándose los PMG a la carrera.

Las metas son grupales, pues la experiencia en cuanto a la evaluación individual no fue positiva ya que se tendía a calificar por lo alto para que los empleados que ganaban poco compensasen sus sueldos, o incluso se turnaban para recibir el bono anual. Es más, y consecuente con los resultados de la investigación realizada por ARIELY, GNEEZY, LOEWENSTEIN y MAZAR<sup>451</sup>, los empleados con bajo desempeño no lo mejoraban y los que tenían un mejor desempeño lo empeoraron.

Bajo los PMG los altos Directivos públicos tienen sus convenios de desempeño y el resto de funcionarios tienen sus propios convenios de desempeño colectivo, dividiéndose en equipos a los que se les asignan ciertas metas. No obstante, aún quedan ciertos organismos como las Superintendencias y Servicios de Salud que mantienen sistemas de incentivos individuales.

El PMG se comenzó a utilizar en 2006, estableciéndose como meta inicial que cada servicio público hubiera notificado al menos al 75% de sus funcionarios sus informes de desempeño y precalificación. Si esto se lograba se entendía cumplido el PMG, pero obviamente no ofrecía ningún resultado objetivo sobre la mejora del rendimiento, por lo que se comenzó a negociar (pues no se disponía de ningún medio de imponer metas más específicas y realistas) el

---

<sup>451</sup> ARIELY, D., GNEEZY, U., *et al.*, “Large stakes and big mistakes”, *The Review of Economic Studies*, vol. 76, nº 2, 2009, pp. 451-469.

cambio de metas. Hacia finales de 2010 se produjo un cambio de Gobierno y la evaluación del desempeño deja de ser un medio de medición de las metas de los PMG al considerarse que ya debía estar instalada como proceso general, ya que se continúa utilizando en otros ámbitos fuera de los PMG.

Respecto al procedimiento evaluador, apuntar que se da inicialmente una precalificación por el jefe superior del evaluado, a la que éste puede realizar observaciones dentro de un plazo de 5 días, y que se adjuntarán para su remisión a la Junta Calificadora, que como hemos dicho es el órgano que aprueba las calificaciones. Tanto la precalificación como la calificación son recurribles.

Visto en resumen el marco normativo chileno hemos de mencionar ahora que, dada la complejidad y rigidez impuesta por el propio Estatuto y el Reglamento, los responsables de diseñar y llevar a cabo los procesos de calificación han tenido dificultades, resueltas con la flexibilización práctica de esas normas para poder lograr los objetivos.

Por otro lado, el principal problema con que se enfrentaba la Administración chilena, y que puede extenderse a otras Administraciones que pretendan incorporar procesos de evaluación del desempeño, es la poca relación entre ésta y planes más amplios de mejora de la gestión. Ejemplo de ello es que el período de evaluación no se corresponde con ningún proceso de planificación ni de definición presupuestaria, ni tan siquiera de diseño del propio proceso de capacitación. Así pues, el sistema de evaluación era impecable en lo formal pero no aportaba valor añadido, ya que la información que ofrecen aquellas no permite adoptar decisiones.

También se dan problemas a la hora de calificar, pues el 98% de los funcionarios son calificados, curiosamente, en la Lista 1 de distinción, y más del 55% obtiene la máxima nota, con lo que los posibles resultados estadísticos en una gráfica tipo campana (curva de Gauss o método de distribución normal) no se cumplen<sup>452</sup>.

A esto se añadían dos dificultades: no es suficiente con evaluar el desempeño para mejorarlo, hay que utilizar la información de las evaluaciones para mejorar la gestión; y por otro lado, resultaba imposible adoptar decisiones en cuanto a la mejora de la gestión a través de la

---

<sup>452</sup> Este tipo de gráfica, aplicable en los procesos de evaluación del desempeño, supone que tras la evaluación la mayoría de los empleados se encontrarían en la parte central, más alta y correspondiente a unos resultados medios, y unas pequeñas proporciones se calificarían en los extremos, entre los de más bajo y más alto rendimiento. Sin embargo, se le ha criticado que sólo es útil cuando hay un alto número de evaluados.

información que se extraía de aquellas. Ello supuso una *replanificación* del modelo, incluir prácticas de retroalimentación y aprovechar las posibilidades (pocas) del Estatuto y el Reglamento para mejorar el sistema. Con tal motivo se desarrolló un plan piloto denominado *ChileGestiona*, que utiliza buenas prácticas y *benchmarking* o medición continua, así como renunciando al sistema de dispersión forzada, utilizando la *zanahoria* del incentivo institucional o colectivo.

En este sentido, se han aprovechado los distintos instrumentos que han surgido, desde el PMG hasta el plan piloto *ChileGestiona*. No obstante, el Gobierno chileno ha impulsado su propuesta de Modelo de Gestión del Desempeño desde el año 2009 y hoy existen servicios con un sistema de calificaciones más informativo, con mayor dispersión de los resultados, pero más importante aún, con mecanismos instalados y operativos de planificación del desempeño, dirección y retroalimentación, y con planes de mejora o desarrollo individual.

En cuanto al rol de evaluador los problemas aparecidos son similares a los que se dan en otros lugares: resistencias para asumirlo por parte de los jefes, falta de formación adecuada y los típicos efectos distorsionadores a la hora de evaluar (lo que da lugar a la alta concentración en la Lista 1).

Actualmente se está intentado poner más énfasis en los sistemas para planificar el desempeño de los empleados, fortalecer las jefaturas y las habilidades directivas; crear planes de desarrollo individuales incorporando metas de desempeño individuales, tratando de otorgar una mayor objetividad y especificidad, incluso a nivel de tarea de cada puesto, pero tratando de evitar que los empleados trabajen sólo para cumplir dichas metas.

En este nuevo modelo se están introduciendo importantes cambios en la estrategia a seguir en el modelo de gestión del desempeño, y donde la nota pasa a un segundo plano. Los resultados en las notas obtenidas por las evaluaciones también han sufrido una modificación como consecuencia de dicha nueva estrategia, dejando a un lado el método de dispersión normal, pues únicamente con ella no se sabe con certeza que se cumplen las metas. Tampoco se evalúa por competencias porque éstas son sólo uno de los muchos predictores del desempeño (como puedan ser los relacionados en el Reglamento antes citado) y no precisamente el mejor, resultando además extraño medir el desempeño a través de uno sólo de esos predictores. Las competencias pueden ayudar, sin embargo, en las primeras fases del sistema de evaluación del desempeño, como es en su planificación, o a la hora de evaluar el desempeño individual con efectos en la formación y la disminución de brechas en la capacitación de los empleados.

Además de los incentivos económicos la evaluación del desempeño se está utilizando para mejorar la formación, tanto a los que tienen brechas en capacitación para perfeccionar sus conocimientos y por tanto habilidades, y a los que tienen buena capacitación para permitirles un mejor desarrollo y formar cuadros de reemplazo en otros puestos. Por otro lado, se está comenzando a evaluar la correcta aplicación de la formación recibida al puesto de trabajo, lo cual resulta esencial para una correcta configuración del sistema de evaluación del desempeño.

En enero de 2015 la Presidencia de la República dictó un “Instructivo Presidencial” denominado “Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado”, que enmarcado en la necesidad de “contar con servidores públicos preparados y capaces” instruye a cada Administración a impulsar el modelo de gestión del desempeño mediante una “Política de desarrollo de personas” y donde queden alineados la función administrativa, la estratégica y los objetivos de cada una de ellas. Se trata, sin lugar a dudas, de un paso significativo en el desarrollo del modelo de evaluación al tratarse de una orden explícita, la primera en rigor, para impulsar el modelo, con dos ventajas a destacar sobre el modelo tradicional; la primera es que se habla de alineamiento con los objetivos de cada organismo de manera clara; y la segunda que se utilizará una metodología común centralizada en la Dirección Nacional del Servicio Civil.

### **3.- LA PREOCUPACIÓN POR LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA MEJORA DEL RENDIMIENTO EN EL ÁMBITO DE LA OCDE. LECCIONES APRENDIDAS.**

De lo visto hasta ahora debemos concluir que la preocupación por atender las necesidades de la sociedad y mantener una Administración que las satisfaga eficazmente no se circunscribe ni a España ni al resto de países de nuestro entorno más inmediato.

Buena muestra de ello son los estudios que realiza la OCDE sobre los desafíos a los que se enfrentan sus países miembros y las respuestas que han ido dando a los mismos, así como las propuestas que esta Organización ofrece, lo que nos resulta de interés para entender mejor tanto los elementos que componen los procesos de modernización de las estructuras estatales y de la Administración en particular como los mecanismos de mejora de la gestión del personal a su servicio, sin perder de vista las peculiaridades de cada uno, que crean un gran abanico de opciones.

En este ámbito debemos destacar la importancia que tiene la gestión de personas dentro del sector público al haber sido puesta de manifiesto de manera especial por la OCDE en sus informes sobre el panorama de las Administraciones Públicas, dedicándoles un capítulo en los correspondientes a 2009 y 2011<sup>453</sup>. También se destaca la creciente trascendencia que están adquiriendo las prácticas de gestión del rendimiento del personal<sup>454</sup> y concretamente la gestión por objetivos desde la década de 1990, coincidiendo con la introducción de la NGP.

En ese entorno globalizador la crisis de 2008 no sólo incrementó la falta de confianza de los ciudadanos en sus Gobiernos y Administraciones, como indica la OCDE (lo cual ha sido más grave en los países que se vieron más afectados por la crisis como España)<sup>455</sup>, sino que también llevó a soluciones parecidas en varios de ellos, como los recortes y congelaciones salariales o los despidos masivos de empleados públicos, que no son más que medidas a corto plazo sin una adecuada prospectiva de sus efectos en el empleo por las necesidades futuras, pues como destaca la OCDE “no hay evidencia de que dichas medidas se hayan adoptado con base en una estrategia a largo plazo”<sup>456</sup>. Esto puede resultar contraproducente al no haberse gestionado adecuadamente dicha crisis y terminar volviéndose en contra de la propia Administración al encontrarse con otra crisis, esta vez de motivación y capacidad del empleo público<sup>457</sup>, que de hecho estamos viviendo en España, y que creemos que ha sido un factor debilitante cuyos efectos tardarán en desaparecer.

Es más, como señala el estudio *Government at a Glance 2015*, esas medidas “han generado un aumento moderado de los niveles de estrés percibido y de intensidad del trabajo”<sup>458</sup>.

---

<sup>453</sup> OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, Madrid, INAP, 2010. p. 107; OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2011*, Madrid, INAP, 2013. p. 201. Sin embargo, en el informe para 2013 ya no se habla prácticamente de ello sino que se hace una mención en la introducción al indicar que “la habilidad de los gobiernos para operar efectiva y eficazmente depende en parte de sus políticas de gestión y sus prácticas en diversas áreas tales como presupuestos, gestión de recursos humanos, procedimiento, etc.”, lo cual no deja de ser curioso en un momento en que la crisis seguía presente, teniendo en cuenta que en el informe para 2011 se relacionaba la gestión de recursos humanos con los esfuerzos que debían hacer las Administraciones Públicas en sus procesos de consolidación fiscal. OECD. *Government at a Glance 2013*, Paris, OECD Publishing, 2013. p. 15. Versión en castellano: OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, Madrid, INAP, 2014.

<sup>454</sup> Informe del año 2011, p. 206 y ss.

<sup>455</sup> OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, Madrid, INAP, 2014. Prólogo de Manuel Arenilla Sáez. p. 14. Sobre la pérdida de confianza pp. 37 y ss.

<sup>456</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD Publishing, 2012. p. 38.

<sup>457</sup> Op. Cit. p. 38.

<sup>458</sup> OECD, *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, 2015. Sumario en castellano.

Asimismo, hemos de tener en cuenta que parece difícil que el empleo público pueda reducirse sustancialmente dentro del marco de un Estado del bienestar que parece consolidado y, como destacan la OCDE y ARENILLA SAEZ, las demandas ciudadanas continúan creciendo<sup>459</sup>. Por tanto, esto obliga a adoptar medidas encaminadas a racionalizar tanto la actuación de la Administración como el propio empleo público, pues si se pretende mantener el nivel de prestaciones y recuperar la confianza en la Administración sin aumentar de manera importante el gasto público no queda otro camino que mejorar los procesos y hacer más eficientes los recursos disponibles a través de la innovación, que también procede del talento de los empleados públicos, a quienes se les tiene que motivar para buscar mejores modos de hacer su trabajo<sup>460</sup>; si bien otra vía igualmente utilizada por los gobiernos ha sido la externalización, materia digna de otro estudio y que cuenta con sus propias ventajas e inconvenientes.

Desde un punto de vista de la evolución de los gobiernos en las últimas décadas destaca el iniciado por la OCDE en 2002 a través de la Comisión de Gobernanza Pública, denominado *La modernización del Estado: el camino a seguir*, en el que parte del reconocimiento de los problemas comunes que debieron afrontar los Estados miembros a consecuencia de la asunción de mayores competencias por la aparición del Estado del bienestar y estudia las políticas adoptadas por cada uno de ellos para modernizarse dada la necesidad de adaptarse a los cambios<sup>461</sup>.

En efecto, los Estados han aplicado seis diferentes políticas públicas que han funcionado como palancas de los cambios: transparencia del Gobierno (Administración abierta), logro de resultados, control y responsabilidad por la gestión, reestructuración de las organizaciones, uso

---

<sup>459</sup> OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, Madrid, INAP, 2014. Prólogo de Manuel Arenilla Sáez. p. 17. También en p. 169.

<sup>460</sup> OECD. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, Paris, OECD Publishing, 2015. p. 19 y ss.

<sup>461</sup> OCDE. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2006. El estudio afirma que “los gobiernos deben adaptarse constantemente a la evolución de la sociedad. No se trata de llevar a cabo una reforma extraordinaria o puntual, sino de tener la capacidad de gestión de toda la Administración que permita a los poderes públicos hacer ajustes necesarios teniendo en cuenta todo el sistema” (p. 24). Además, tiene en cuenta el contexto y el funcionamiento de cada Estado, lo que también afecta al éxito de las reformas, como indicábamos: “cada sistema administrativo tiene una dinámica, equilibrios y riesgos particulares, que reflejan su propia experiencia, historia, cultura y organización institucional” (p. 38).

adaptado de mecanismos de mercado y modernización del empleo público<sup>462</sup>. De ellas las que más nos interesan son la Administración abierta, el logro de resultados y la modernización del empleo público.

### *3.1.- Una Administración abierta y transparente para un buen desempeño del empleado público.-*

Para la OCDE una Administración abierta es aquella que cumple tres requisitos: transparencia, esto es, “que las acciones, y los individuos responsables de las mismas, estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas”; accesibilidad, que los ciudadanos puedan acceder a los servicios públicos y a la información; y receptividad, “que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades”<sup>463</sup>.

Pues bien, la OCDE considera que el acceso de los ciudadanos a la Administración requiere garantizar la igualdad de trato, lo que se materializa a través del procedimiento administrativo, cuyas leyes reguladoras posibilitan “las condiciones básicas para el acceso de los ciudadanos a la Administración”<sup>464</sup>. Los ciudadanos son además -no lo olvidemos- cada vez más exigentes a la hora de participar en los asuntos públicos<sup>465</sup>.

Así pues, el procedimiento administrativo adopta un carácter de elemento formal utilizado por los empleados públicos para dar respuesta a las demandas ciudadanas y ejecutar las políticas creadas por los poderes públicos, y donde se plasman las garantías de los derechos de los ciudadanos (y como dijimos, constituye la base de la evaluación del desempeño). La OCDE destaca que las leyes de procedimiento “proporcionan garantías para la relación de los ciudadanos con el gobierno y la Administración pública, garantizan el Estado de Derecho y materializan derechos constitucionales”<sup>466</sup>.

---

<sup>462</sup> Palancas que estudia en detalle la obra citada, aunque reconoce también que de las seis algunas eran consecuencia del cambio y otras, como el rendimiento, han sido aspiraciones de los Estados a través de esos instrumentos utilizados. OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 27.

<sup>463</sup> Op. Cit. p. 44. Sobre Gobierno abierto puede leerse OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, Madrid, INAP, 2014. p. 229 y ss.

<sup>464</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 57 y ss.

<sup>465</sup> Cfr. OECD. *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Publishing, 2015.

<sup>466</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 57.

Por ello es imprescindible contar con unos empleados públicos profesionales, bien preparados, formados, motivados y adecuadamente retribuidos, que apliquen de manera óptima unos procedimientos que den finalmente los resultados esperados dentro de unas Administraciones Públicas con estructuras más ligeras, que sean reflejo de la que parece ser una tendencia hacia lo que MARTÍN-RETORTILLO BAQUER denomina un “menor sector público”<sup>467</sup>, aunque autores como ORTEGA ÁLVAREZ creen que esa no es la respuesta a la transformación de aquellas, sino que pasa por una cultura del “mejor sector público”<sup>468</sup>.

No obstante, consideramos que ambos elementos son compatibles y forman parte de la indispensable ecuación que ha de llevar a los Gobiernos y sus Administraciones a la meta de la calidad. Los Estados modernos necesitan un sector público mejor, más eficiente, pero también más ajustado, evitando duplicidades, redimensionando e incluso adelgazando plantillas, como resumidamente recuerda el informe CORA<sup>469</sup>, pero sobre todo convirtiendo a los empleados públicos en protagonistas de esos cambios, fomentando su talento, su buen hacer, aumentando la productividad, su motivación, etc. No olvidemos que el empleo público es socio imprescindible en la ejecución de las políticas públicas y por tanto en el crecimiento y éxito de la Administración, como también ha remarcado la OCDE<sup>470</sup>, lo que supone una palanca fundamental para poner en marcha los cambios que se pretenden, y del que el EBEP en nuestro caso aspira a ser un exponente esencial.

---

<sup>467</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Crisis económica y transformaciones administrativas”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 153, 2012, pp. 89-110.

<sup>468</sup> ORTEGA ÁLVAREZ, L., “¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 11-20.

<sup>469</sup> Cfr. CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013

<sup>470</sup> Cfr. OCDE. *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Paris, OECD Publishing, 2011. LIPSKY, M., “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas”, Subirats i Humet Joan (Coord.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, BOE-INAP, 1996, pp. 279-298. PÉREZ GUERRERO, P.L. y BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La atención al ciudadano en el marco de la implementación de las políticas públicas: el enfoque de los empleados públicos del nivel de calle”, *La Administración Pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, 2010, pp. 783-799.



En el ámbito de la transparencia administrativa debemos mencionar también las cartas de servicios, que se han convertido en un elemento innovador en las Administraciones Públicas<sup>471</sup>, constituyendo un destacado factor de modernización y transparencia enlazado con la evaluación del desempeño. En efecto, por una parte suponen un compromiso concreto y definido frente al ciudadano hacia una determinada prestación. Por otra, al establecer indicadores de calidad como puedan ser plazos de respuesta, horas de apertura, periodicidad en la prestación de los servicios, normas de cortesía, etc. constituyen una base documental de la gestión por objetivos y de la propia evaluación del desempeño, con lo que resulta esencial la coordinación entre la misión y objetivos de cada Administración, donde se plasman las diferentes políticas públicas, con una adecuada formación, compromiso, motivación y gestión del personal, que obviamente incluye la evaluación de los resultados<sup>472</sup>.

---

<sup>471</sup> OECD. *Government at a Glance 2013*, Paris, OECD Publishing, 2013. p. 162. Las cartas de servicios se aplicaron inicialmente en el ámbito tributario pero se han ido extendiendo al resto de Administraciones.

<sup>472</sup> Las cartas de servicios exigen, además, un continuo esfuerzo por mantener los estándares de calidad y de mejora. No basta con indicar en ellas lo que ya se hace, pues eso no es un verdadero compromiso. Las cartas y la transparencia en general establecen una verdadera obligación y voluntad de optimizar la gestión pública. Sin ir más lejos, podemos mencionar cartas de servicios de Universidades como la de Castilla la Mancha. Su servicio de Registro General tiene entre sus compromisos trasladar los escritos o faxes recibidos en 24 horas hábiles. Este tipo de compromisos supone un esfuerzo de los empleados públicos, pues les obliga a cumplirlos y son evaluados por ello. La carta mencionada es muy sencilla pero podemos imaginar otras más elaboradas o con compromisos más ambiciosos. Lo que no puede hacerse es lo que establece, por ejemplo, la carta de servicios del Servicio de Ordenación de Recursos Humanos del Principado de Asturias en cuanto a las competencias asignadas en materia de carrera horizontal, que traemos aquí por su relación con el tema de este estudio. Entre otros nos encontramos con el compromiso de “Resolver el 80 por ciento de los expedientes de reconocimiento de categorías personales en la carrera horizontal antes del plazo fijado por Ley (6 meses)”. Es decir, que no sólo no se compromete a mejorar el plazo legal, ya de por sí amplio, sino que pueden incumplir un requisito legal en el 20% de los casos. (Resolución de 19 de noviembre de 2014, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueba la carta de servicios del Servicio de Ordenación de Recursos Humanos, en cuanto a las competencias asignadas en materia de carrera horizontal. BOPA de 15 de diciembre de 2014). Véase también BLÁZQUEZ MANZANO, A., “RRHH: Las cartas de servicios: una herramienta estratégica para la gestión de la calidad”, *Aprende RH: la revista de los recursos humanos y del e-learning*, nº 34, 2012, pp. 34-38, FERRER SAPENA, A., PESET MANCEBO, M.F., *et al.*, “Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government”, *El profesional de la información*, vol. 20, nº 3, 2011, pp. 260-269, GÓMEZ, R., MORAL, F.D., *et al.*, “Las Cartas de Servicios como elementos facilitadores de una nueva cultura del servicio público”, *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, nº 8, 2007, pp. 178-188, GONZÁLEZ TOMÉ, J.I., “Las cartas de servicios de la Dirección General del Catastro, un compromiso de calidad”, *Libro de ponencias: las administraciones, en el camino de la excelencia*, Logroño, Gobierno de La Rioja, Administraciones Públicas y Política Local, 2006, pp. 235-248, MERINO ESTRADA, V., “Calidad en gestión de los servicios locales. Las cartas de servicios”, *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, Las Rozas

El empleado público juega un importante papel en ese compromiso, pues la transparencia exige una mayor coordinación con los objetivos de la organización y el cumplimiento de esos compromisos. En tal sentido la OCDE es consciente de la necesidad de una precisa coordinación entre la cúspide, los mandos intermedios y la base de las organizaciones, y donde los directivos juegan un papel destacado en el establecimiento, ejecución y evaluación de esos objetivos, entrando en escena términos como misión, valores o cultura organizativa.

Por otro lado, la receptividad de la Administración la hace ser más cercana al ciudadano y ello exige que el empleado público esté debidamente formado y sus conocimientos actualizados, motivo por el cual el EBEP ha puesto tanto empeño en la formación. El conjunto de empleados públicos debe conocer las necesidades y aspiraciones de la sociedad, por dónde se mueve en cada momento para poder atenderla y cumplir su obligación de respuesta; obligación que se convierte en verdadero imperativo de la buena Administración, lo que nos pone de nuevo en conexión con la ya citada proactividad.

Por si esto fuera poco, la transparencia se relaciona con la conducta profesional por cuanto el ejercicio de sus derechos por los ciudadanos, traducido en general en ser informados de los servicios públicos o sobre sus derechos y obligaciones, comporta un componente de relaciones personales muy importante, donde la conducta juega un papel destacado. No basta con informar o atender al ciudadano, se exige que se lleve a cabo bajo unas pautas éticas y de comportamiento que van a valorarse mediante la evaluación del desempeño. En este sentido, como indica WHITTON, los gobiernos son cada vez más conscientes de la importancia de llevar a cabo un cambio de conducta y cultura administrativa que implica no sólo a sus cargos públicos sino sobre todo a los empleados, creando códigos éticos y de conducta e incluyendo instrumentos de control<sup>473</sup>.

En resumen, consideramos la Administración abierta como un condicionante que permite su acercamiento a los ciudadanos, estableciendo un mayor vínculo entre ambos actores, y donde los empleados públicos juegan un papel esencial como nexo de unión y como ejecutantes de las políticas públicas, sin pasar por alto que dichos compromisos de transparencia, accesibilidad y receptividad sólo tendrán éxito si se llevan a cabo sistemas de control y evaluación de sus

---

(Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, pp. 975-1020, RUIZ LÓPEZ, J., CASANUEVA DE LUIS, A., *et al.*, *Guía para la implantación de cartas de servicios*, Madrid, MAP, 2000.

<sup>473</sup> Cfr. WHITTON, H., "Implementing effective ethics standards in government and the civil service", *Transparency International*, vol. 2, 2001.

resultados, como por ejemplo con las cartas de servicios, donde vemos de una manera más clara el compromiso directo de la Administración con la calidad, aplicándose dimensiones e indicadores que suponen un deber concreto de actuación del empleado público directamente hacia el ciudadano y que deberá ser objeto de evaluación.

Esta visión ha sido por fin adoptada por nuestro legislador, pues con la evaluación del desempeño el EBEP ha venido a cerrar el círculo de las herramientas que favorecen el gobierno abierto y la recuperación de la legitimidad perdida y por ende, el fortalecimiento de la democracia, “constituyendo un baluarte contra la mala administración”<sup>474</sup>.

### *3.2.- La necesaria simbiosis entre el logro de resultados de la Administración y la modernización de la gestión del rendimiento del empleado público.-*

Por lo que respecta a la mejora del rendimiento en el sector público la mayoría de los países de la OCDE han introducido modelos de gestión del rendimiento y el presupuesto por resultados<sup>475</sup>. La gestión del rendimiento, a la que ahora parece prestarse mayor atención, procede de la necesidad por parte de los gobiernos de optimizar los recursos económicos, de “hacer más con menos”<sup>476</sup>, sobre todo después de la última crisis, y reconsiderar la forma de reestructurar las Administraciones. En este sentido, la OCDE destaca que el modo más común de hacerlo es reduciendo niveles, de manera que “los ejecutivos y gerentes normalmente tendrán un más amplio ámbito de control”. Esto es así igualmente porque “la tecnología hace posible que cada gerente pueda controlar y dirigir el trabajo de 20, 30 o hasta 50 empleados”<sup>477</sup>. THORPE y HOLLOWAY también son favorables a aplanar las estructuras y dejarlas con menos niveles de mando, lo que permitirá otorgar mayor autonomía y responsabilidad a los empleados (empoderamiento)<sup>478</sup>, cuestión que nos parece esencial si, como pretende el EBEP, se quiere contar con ellos, tal como vemos –por ejemplo- en el artículo 14.e, que les reconoce el derecho a participar en la consecución de los objetivos de su unidad. No podemos negar que una Administración mejor estructurada, como venimos indicando, favorece la aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño,

---

<sup>474</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 49.

<sup>475</sup> Op. Cit. p. 22, 76 y ss.

<sup>476</sup> Op. Cit. p. 131. OCDE. *Value for Money in Government Building on Basics*, Paris, OECD Publishing, 2015.

<sup>477</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD Publishing, 2012, op. Cit. p. 60.

<sup>478</sup> THORPE, R. y HOLLOWAY, J., *La gestión del rendimiento: perspectivas multidisciplinares*, Madrid, INAP, 2010. p. 99. Sobre el concepto general de empoderamiento, véase JÁIMEZ ROMÁN, M.J., *Organizaciones saludables: el papel del empoderamiento organizacional*, Granada, Universidad de Granada, 2013.

que tendrán menos dificultades en su despliegue si hay un menor número de niveles, al implicar mayor homogeneidad.

La preocupación de los gobiernos se centra en reforzar la gestión por objetivos, teniendo más en cuenta los resultados de las políticas públicas y poniendo énfasis en su control (a posteriori), tanto a nivel organizativo y presupuestario<sup>479</sup> como de desempeño del empleado público, lo que se ha logrado a partir de dos elementos fundamentales en esa ecuación: los directivos públicos y la evaluación del desempeño.

Ésta se ha utilizado como el medio del que se valen las Administraciones para lograr sus fines mediante la medición de resultados y competencias<sup>480</sup>, y en tal sentido estos sistemas “pueden utilizarse como herramientas de planificación y dirección estratégica”<sup>481</sup>. La planificación estratégica de recursos humanos y las políticas presupuestarias suponen una de las herramientas más potentes para lograr esa flexibilidad que la Administración necesita<sup>482</sup>, pues un sistema “justo, flexible y transparente es crítico para atraer a los mejores y más brillantes a los puestos del sector público”<sup>483</sup>. Además, no hay que olvidar que la “gestión del rendimiento requiere que se vinculen los objetivos de la unidad administrativa con los objetivos generales de la institución”<sup>484</sup>.

Estos sistemas se han basado normalmente en “objetivos establecidos en un acuerdo previo entre el directivo y el empleado”<sup>485</sup>, lo que refuerza el papel de este tipo de personal en la Administración, pues como también refiere la OCDE, este cambio de paradigma debe producirse, explicarse y liderarse por los directivos públicos, apoyado por los cargos políticos e incentivado y gestionado adecuadamente<sup>486</sup>. El modelo de objetivos ha permitido, asimismo, clarificar los

---

<sup>479</sup> Un ejemplo de la preocupación, en nuestro caso, porque las Administraciones Públicas se enfoquen hacia los resultados lo encontramos en la modificación de la estructura presupuestaria de las entidades locales a través de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, y que diseña un nuevo modelo totalmente distinto al tradicional, a través de la clasificación del presupuesto de gastos por programas en lugar de la clasificación funcional de 1989, creando diez grandes áreas (servicios públicos básicos, protección y promoción social, actuaciones de carácter económico, etc.).

<sup>480</sup> OCDE. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2006. p. 205.

<sup>481</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 206.

<sup>482</sup> OECD. *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Publishing, 2015. p. 66.

<sup>483</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD Publishing, 2012. p. 66.

<sup>484</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 205.

<sup>485</sup> Op. Cit. p. 205.

<sup>486</sup> Op. Cit. p. 100.

objetivos de la organización al personal, con lo que “obtienen un mejor entendimiento de su rol dentro de la organización” y cómo su actuación contribuye a la mejora de la estrategia organizacional<sup>487</sup>, lo que supone un importante punto de apoyo para la aplicación de la evaluación del desempeño en nuestras Administraciones Públicas al permitir conocer mejor qué evaluar.

Un aspecto que suele ser común en los países de la OCDE es el carácter anual de esos acuerdos y de la evaluación del desempeño, además de que aquellos suelen estar alineados con los objetivos generales de la organización. De hecho, se suele dar el establecimiento de una especie de acuerdo o compromiso general de objetivos entre esos directivos y las propias Administraciones<sup>488</sup>, que aportan una mayor seguridad en la labor del propio directivo.

Precisamente, los directivos públicos juegan un papel fundamental en materia de liderazgo, dirección de equipos y establecimiento de objetivos, y de hecho, los sistemas de evaluación y remuneración al rendimiento han venido centrándose inicialmente en algunos países en los niveles superiores (senior y gerentes) con el fin, sobre todo, de atraer talento desde el sector privado<sup>489</sup>, aunque poco a poco se han ido extendiendo más allá de esos niveles directivos tanto la aplicación de la evaluación colectiva como el aumento del tipo de criterios de desempeño<sup>490</sup>. A pesar de la necesidad de ahorro y de los recortes salariales, el reto es conseguir atraer buenos directivos, como en general el talento desde el exterior, que sólo se consigue con inversión en retribuciones competitivas como indicador de lo atractivo del sector público y su interés por captar realmente ese talento<sup>491</sup>, materia en la que es deficitaria nuestra Administración.

Un punto a considerar en el devenir de la experiencia de las distintas Administraciones es el cambio y extensión de los sistemas de evaluación en cuanto a las dimensiones a valorar. De modelos centrados en criterios científicos de índices de clasificación que medían los resultados

---

<sup>487</sup> OECD, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, 2011. p. 128.

<sup>488</sup> Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, Francia, Suecia o Corea.

<sup>489</sup> Tradicionalmente Australia, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y EE.UU. CARDONA PERETÓ, F., *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States* [Conferencia], Conference on Civil Service Salary Systems in Europe París, 2007.

<sup>490</sup> OCDE. Performance-related pay policies for government employees, Paris, OECD, 2005. Sumario en castellano. p. 5

<sup>491</sup> OCDE-INAP. *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, Madrid, INAP, 2014. p. 176. Tampoco hemos de olvidar que “la eficacia y eficiencia en el desarrollo de los gobiernos depende del talento de los empleados públicos y de la calidad de sus conocimientos”. OCDE. *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Paris, OECD Publishing, 2011. p. 10.

de los productos y servicios y sus efectos, se ha pasado a tener más en cuenta si se han cumplido los objetivos fijados al comienzo de cada período, así como otros elementos tales como las competencias y la conducta del empleado público, como destaca el estudio de la OCDE<sup>492</sup>, lo que también podemos ver en nuestras Administraciones.

Otro elemento importante que se ve íntimamente afectado por la introducción de la evaluación del desempeño es el salario. En este caso la implantación de complementos de productividad ha sido desigual, no sólo por no existir un único modelo, o en cuanto a la profundidad de su aplicación (desde solamente destinado a directivos hasta ser muy extendido en la organización) sino también respecto a su sistematización y control (desde casos como el tradicional complemento en España hasta países donde está perfectamente implantado como Dinamarca, Finlandia, Reino Unido o Suiza)<sup>493</sup>.

Además, el importe del complemento de productividad no era muy elevado (alrededor del 10% del salario base, y a nivel directivo alrededor del 20%) y se constató la dificultad de establecer indicadores adecuados por los cambios de las políticas públicas<sup>494</sup>. Sin embargo, también se ha visto su lado positivo, pues el complemento supone “el catalizador para que tengan lugar otros cambios organizativos y facilitar, al mismo tiempo, la renegociación del esfuerzo, contribuyendo a reformular la cultura en el lugar de trabajo”<sup>495</sup>.

Pero si hay una cuestión a destacar es la común relación existente entre salario y motivación, si bien no en el sentido que cabría esperar sino en el de la consideración del complemento de productividad por parte de los empleados públicos como algo no esencialmente incentivador. En efecto, la gran mayoría de ellos no consideran que un mayor salario o al menos un suplemento por mayor productividad sea realmente motivador, valorando también la importancia de otros motivadores extrínsecos como el avance en la carrera, lo que ayuda a crear un necesario ambiente innovador; o los llamados motivadores intrínsecos. En efecto, no podemos olvidar aquí las importantes teorías de la motivación, que vienen a coincidir en que el salario no sólo no es el único factor que incentiva a las personas sino que, llegado un cierto nivel de salario, la persona no desea incrementar su rendimiento por un salario mayor. Son necesarios otro tipo de incentivos de carácter interno (intrínseco), que se encuentran en la satisfacción personal que

---

<sup>492</sup> OCDE-INAP. La modernización del Estado: El camino a seguir, Madrid, INAP, 2006. p. 207.

<sup>493</sup> Op. Cit. p. 207.

<sup>494</sup> Op. Cit. p. 208.

<sup>495</sup> Op. Cit. p. 208.

produce el trabajo bien hecho y los logros, así como la pertenencia a un grupo, que se cuente con los empleados, el propio contenido de su trabajo, ver el impacto de los resultados del mismo, el desarrollo profesional y personal<sup>496</sup>.

Dicho lo cual hay que considerar del mismo modo otro efecto colateral producido en los países de la OCDE, pues el modelo de incentivo económico ha llevado en algunos casos a una escalada de incremento de las partidas destinadas al pago de la productividad y a la consideración por parte de los trabajadores de que los complementos eran parte del salario y por tanto a tratar de negociar también con ellos, como recuerda CARDONA PERETÓ<sup>497</sup>.

La conclusión que podemos extraer es la poca utilidad que puede tener el citado complemento y por ende los premios económicos al desempeño como verdaderos elementos que logren aumentar la motivación y como resultado la productividad<sup>498</sup>. Desde nuestro punto de vista insistimos en que es necesario compaginar este modelo de remuneración pecuniaria con otros sistemas más efectivos e incluso más económicos y aprovechar esas otras motivaciones humanas, utilizándolas para premiar el buen hacer<sup>499</sup>. Esto lo vemos, en parte, en el EBEP cuando establece en su artículo 20 los efectos de la evaluación del desempeño en la formación o la carrera, por ejemplo, aunque como indicaremos más adelante, la evaluación del desempeño puede ir mucho más allá a la hora de motivar al empleado público.

Desde una perspectiva más amplia, en la experiencia de los países de la OCDE en relación al sistema retributivo destacan cuatro elementos clave a considerar en toda política de gestión

---

<sup>496</sup> OECD. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, Paris, OECD Publishing, 2015. p. 8. OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 208. Entre otros destacan autores como MASLOW, A.H., *Motivación y personalidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991. HERZBERG, F., MAUSNER, B., *et al.*, *The Motivation to Work*, Transaction Publishers, 2011. HERZBERG, F., “Una vez más: ¿cómo motiva a sus empleados?”, *Harvard Business Review*, vol. Reimpresión r0301f-e, 2003, pp. 67-76.

<sup>497</sup> CARDONA PERETÓ, F., *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States* [Conferencia], Conference on Civil Service Salary Systems in Europe París, 2007.

<sup>498</sup> Cfr. HERZBERG, F., “One more time: How do you motivate employees”, *Harvard Business Review*, 1987, pp. 88-99. Versión en español HERZBERG, F., “Una vez más: ¿cómo motiva a sus empleados?”, vol. Reimpresión r0301f-e, 2003, pp. 67-76. MASLOW, A.H., *Motivación y personalidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991. TAYLOR, F.W., *Management científico*, 4ª edic., Barcelona, Orbis, 1986.

<sup>499</sup> Cfr. PADILLA RUIZ, P., “La gestión del reconocimiento en la Administración Pública”, *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos.*, nº 364, 2013.

salarial<sup>500</sup>. En primer lugar, debe considerarse el sistema retributivo como una herramienta de gestión y no simplemente como una contraprestación por el trabajo desempeñado por los empleados públicos. En segundo lugar, al contrario que los sistemas administrativos tradicionales, caracterizados por su estabilidad y rigidez, debe cambiarse el paradigma hacia modelos en permanente reorganización y donde la flexibilidad salarial debe ser una constante si se quiere también una Administración más flexible en la prestación de bienes y servicios. El tercer elemento supone que los nuevos sistemas de compensación deberían influir en el comportamiento de los empleados, pues precisamente de lo que tratan es de modelar su desempeño hacia la consecución de resultados.

Y finalmente, quizás el elemento más importante sea la influencia que los nuevos sistemas retributivos van a tener en la mejora del desempeño laboral y por ende, en los resultados de la Administración y el logro de un mejor servicio a los ciudadanos, que como sabemos es el fin esencial que se busca.

### *3.3.- Lecciones aprendidas sobre organización y gestión del empleo público en los países de la OCDE.-*

Al margen de las diferencias en el concepto y régimen jurídico que los términos funcionario y empleado público tienen en los distintos países de la OCDE<sup>501</sup> lo cierto es que todos ellos se están enfrentando a retos similares, desde la reducción de su número hasta la reorganización de sus estructuras y la mejora en la gestión del personal, si bien con distintos grados de desarrollo, como ya hemos apuntado. Esto nos permite afirmar que los cambios que desde hace décadas se están produciendo a nivel no sólo europeo, sino también internacional, tienen la relevancia suficiente como para que se les preste la suficiente atención.

Los estudios de la OCDE demuestran que a pesar de la tendencia hacia la *laboralización* administrativa ha de tenerse en cuenta que la función pública tiene como principal objetivo “el

---

<sup>500</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD Publishing, 2012. p. 130.

<sup>501</sup> En la mayoría de los países el término funcionario es mucho más restringido que el de empleado público y suele utilizarse para definir al personal que presta sus servicios en el núcleo de la Administración central, bien sea bajo la dependiente del poder legislativo o del ejecutivo, aunque también es cierto que se suelen utilizar ambos de manera indistinta. Se puede leer una aproximación al concepto general y modelos de empleo público en LONGO MARTÍNEZ, F., *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Méritos con flexibilidad*, Inter-American Development Bank, 2001. OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 189.



gobierno, no la gestión, lo que implica que hay que prestar atención a valores fundamentales como la justicia, la equidad y la cohesión social para mantener la confianza en el sistema político y en la Administración pública en general”, quedando las cuestiones administrativas en segundo plano<sup>502</sup>.

Sin embargo, consideramos que si bien el empleo público en general debe buscar el bien común y actuar conforme a los principios constitucionales, no es menos cierto que la gestión y administración son elementos que no pueden quedar simplemente en un segundo plano, pues no tienen realmente la misma configuración y se hacen necesarias para lograr aquellos objetivos. En efecto, la función de gobierno es el fin de la Administración Pública y sus empleados, mientras que la administración interna, entendida como gestión de las personas, procesos y relaciones laborales, se refiere más bien a la forma en que se deben cumplir aquellos objetivos, lo que forma parte precisamente de la ciencia de la Administración y del intento de separar el Derecho Administrativo de las tareas simplemente administrativas. Se trata de dos capas de la misma actividad pública: lo que se debe hacer y cómo se ha de hacer desde el punto de vista de aquellos fines, dividiéndose este último elemento a su vez en lo que hace y cómo lo hace el empleado, que forman parte de esa capa netamente de gestión y donde se va a centrar la evaluación del desempeño.

Respecto a la gestión del desempeño individual, la OCDE aconseja centrarse en un control del cumplimiento de resultados al final de los procesos administrativos, lo cual resulta coherente con la idea de desarrollar las políticas públicas y la dirección por objetivos, relajando los controles a priori de los recursos utilizados (*insumos*) y los procedimientos<sup>503</sup>. Esto resulta también coherente con la idea de la evaluación del desempeño, que se centra en los resultados finales del procedimiento. No quiere decirse con ello que se deje de lado la garantía de derechos del ciudadano sino que, respetándolas, tratar de flexibilizar el procedimiento y hacerlo más racional. Creemos posible mejorar los procedimientos respetando sus principios a través, sobre todo, de la optimización de procesos concretos o simplificación de trámites y la reorganización administrativa. De hecho, las medidas propuestas por el Informe CORA para la simplificación y la mejora continua han sido alabadas por la OCDE, que reconoce el esfuerzo que se está llevando a cabo<sup>504</sup>.

---

<sup>502</sup> OCDE-INAP. La modernización del Estado: El camino a seguir, Madrid, INAP, 2006. p. 190.

<sup>503</sup> Op. Cit. p. 205.

<sup>504</sup> OECD. Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, Paris, OECD Publishing, 2014.

La experiencia de la mayor parte de los países de la OCDE aconseja que los programas de gestión del rendimiento tengan carácter anual, y en este sentido el estudio *La modernización del Estado: el camino a seguir* recuerda el modelo utilizado en general,

La gestión del rendimiento organizativo y el desempeño individual sigue generalmente un ciclo de carácter anual, identificando el jefe de sección los principales objetivos para ese año para cada empleado, normalmente en relación con los objetivos generales de la organización. Después de un periodo de tiempo (generalmente un año), el director revisa el desempeño del trabajo por parte del empleado. Esta evaluación puede basarse en un cuestionario, listas de criterios o realizarse de manera más informal<sup>505</sup>.

En este entorno destacan los directivos públicos profesionales, cuya importancia estriba en servir de nexo de unión entre el poder político y el administrativo, y en saber plasmar en objetivos aplicables y exigibles a los empleados públicos los propios objetivos globales de la organización; tarea que, lejos de parecer, sencilla requiere de una alta preparación técnica, liderazgo, dosis de empatía y un laborioso proceso de transformación y simbiosis entre *intereses* políticos y administrativos. La utilización de los directivos públicos en los Estados de la OCDE ha servido no sólo para mejorar su rendimiento y cumplir con los objetivos sino también para potenciar una mejor gestión de los recursos humanos y el desempeño como *intérpretes* o *plasmadores* de las políticas públicas y las ideas emanadas de los cargos políticos en la ejecución o aplicación práctica por parte de la Administración a través de sus procedimientos y normas.

Es así como el EBEP ha sabido materializar, por fin, las prácticas de los países de nuestro entorno a través de los conceptos del directivo público profesional o la evaluación del desempeño, reconociendo en su Exposición de motivos que la reforma del empleo público sigue las líneas de reforma de los países y las Administraciones comunitarias, y que no sólo buscan atender las necesidades de los ciudadanos sino que constituye también un importante factor de desarrollo social y económico.

Asimismo, hemos de poner el énfasis en la importante relación existente entre la productividad del empleado público y sus retribuciones, que se enmarcan en la necesidad de implicarles a través de incentivos que lleven a mayores y mejores resultados<sup>506</sup>. Nuevamente se

---

<sup>505</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 206.

<sup>506</sup> Op. Cit. p. 207 y ss.

parte de la inexistencia de un modelo único aunque se apuntan algunas tendencias como la implantación del complemento de productividad en cascada desde los niveles superiores primeramente hasta los inferiores, o su aplicación a nivel grupal más que individual.

Sin embargo, la experiencia también ha demostrado la complejidad y problemas que plantea la implantación de un sistema adecuado de incentivos económicos a la productividad al tener que partir de la dificultad en sí de saber definir la productividad en el ámbito público, sin perder de vista el carácter no lucrativo de la Administración. Esto es así porque si en el sector privado se puede cuantificar el incentivo a ofrecer a cada empleado por unidad de producto (bien o servicio) y que está en relación con los beneficios económicos que obtendrá la empresa, en el ámbito público esto resulta mucho más difícil, como también menciona el Informe de la Comisión<sup>507</sup>, y deberían aplicarse otros criterios de cuantificación, aunque siempre teniendo en cuenta la limitación que la eficiencia exige a la aplicación de los recursos disponibles.

Tampoco podemos olvidar las diferencias retributivas entre el sector público y el privado, sobre todo en los niveles superiores, lo que supone un importante límite a la captación del talento. Todo ello plantea la necesidad de que por parte de los gobiernos se considere muy detenidamente la importancia que tienen las retribuciones en la captación y selección de buenos profesionales, así como su fidelización dentro del sector público, para lo cual el sistema salarial debe ser flexible, justo y transparente, y donde el equilibrio entre adecuados niveles salariales y políticas de ahorro y productividad llevan a una planificación milimétrica sobre la reestructuración del sector público<sup>508</sup>.

En este sentido se ha constatado el reducido impacto que el complemento de productividad ha venido teniendo en la motivación de los empleados públicos, pues la mayoría no lo considera un incentivo<sup>509</sup>. De hecho, se ha comprobado que tanto el contenido del trabajo en sí como las posibilidades de carrera o desarrollo profesional son los mejores incentivos para los empleados

---

<sup>507</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 68. p. 146.

<sup>508</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, París, OECD Publishing, 2012. p. 12 y ss., 66 y 105.

<sup>509</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 208 CARDONA PERETÓ, F., *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States* [Conferencia], Conference on Civil Service Salary Systems in Europe París, 2007. p. 4.

públicos<sup>510</sup>. Por otro lado, también se ha evidenciado la dificultad de establecer indicadores de desempeño adecuados por las propias peculiaridades de las Administraciones Públicas.

Para evitar estos y otros problemas hace falta –indudablemente- una gran labor de comunicación interna y la creación de equipos de trabajo multidisciplinares que planifiquen, comuniquen, ejecuten y controlen la implantación de los nuevos modelos de compensación y donde resulta esencial, como paso previo, una adecuada descripción de puestos de trabajo, materia que también plantea a los gobiernos la problemática inexistencia de un método ideal para lograr los mejores documentos que sirvan como base totalmente fiable en la gestión de los recursos humanos<sup>511</sup>.

Por tanto, el complemento de productividad no debe pensarse como un elemento dirigido directamente a la mejora de los resultados sino a favorecer otros cambios que lleven al eficaz cumplimiento de los fines buscados por la organización. En tal sentido, un elemento que está teniendo gran aceptación es la gestión por competencias como factor clave para los cambios que deben producirse en el empleo público, siendo los niveles superiores (senior) los grupos donde más se viene utilizando el marco de competencias<sup>512</sup>.

Para finalizar, las conclusiones a las que llegamos con la OCDE son fundamentalmente que el movimiento modernizador no es una opción sino una necesidad de los gobiernos y las Administraciones Públicas, que su desarrollo y ejecución dependen del contexto de cada nación, y que la Administración debe ser más servicial, abierta y orientada al ciudadano, que es su cliente<sup>513</sup>.

Al margen de estas consideraciones creemos que los pasos que se están dando, si bien no suficientes, son en general positivos –al menos sobre el papel- en la medida en que se está ofreciendo un nuevo impulso renovador a la Administración con propuestas audaces, a partir del

---

<sup>510</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 208.

<sup>511</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD Publishing, 2012. p. 14 y 66.

<sup>512</sup> OCDE. *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Paris, OECD Publishing, 2011. p. 13.

<sup>513</sup> OCDE-INAP. *La Administración al servicio del público*, Madrid, INAP, 1991. p. 31 y ss. No obstante, el planteamiento que realiza la OCDE en esta obra al hablar casi en exclusiva del cliente y no del ciudadano debe tomarse con reservas, pues éste sigue existiendo como sujeto de relaciones con la Administración, y teniendo en cuenta que la OCDE parte de la evolución hacia una relación más igualitaria en que la Administración es un servicio y el público su *clientela* (p. 9).

informe CORA<sup>514</sup>, para el logro de la mejora continua, de procesos, el ahorro o en la gestión de personal a través del EBEP, como de nuevo ponen de manifiesto los estudios de la OCDE<sup>515</sup>, aunque también hemos de insistir en la falta de voluntad política para poner en práctica dicho impulso en algunos casos. A pesar de ello ya se está hablando de la agilidad o flexibilidad estratégica de la Administración para adaptarse a los cambios dentro de un marco organizativo y planificador adecuado a las necesidades que debe asumir<sup>516</sup>.

El problema que se plantea por el momento es que aún no hay evidencias empíricas suficientes sobre los beneficios en materia de productividad y eficiencia de las reformas llevadas a cabo en el sector público a consecuencia de la crisis, en parte por falta de evaluación de los resultados y de medidas anteriores a la misma con las que compararlas, y en parte por la propia complejidad de la evaluación de la productividad y eficiencia en el sector público. En este sentido se han señalado tres elementos que pueden mejorar el desempeño de la Administración: la descentralización del poder político; la mejora de la motivación y satisfacción de los empleados; y el máximo ajuste posible para maximizar las economías de escala, sobre todo en los ámbitos de la sanidad y la educación<sup>517</sup>.

Como vemos, la motivación será el caballo de batalla para lograr la Administración que los distintos países están buscando, lo que nos lleva a considerar de nuevo totalmente contraproducentes las medidas que se han adoptado en muchos casos como el español, y que han dado como resultado un descontento generalizado del empleo público y un perverso efecto de cargar parte de las culpas de la crisis en una masa profesional tradicionalmente mal considerada y en muchos casos peor pagada.

Otro factor negativo relacionado con la satisfacción de los empleados y con las oportunidades de mantener y mejorar el talento es la edad media en el empleo público, que es muy alta en los países de la OCDE y que supone no solamente mayores salarios y más dificultades

---

<sup>514</sup> CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013

<sup>515</sup> Cfr. OECD. Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, Paris, OECD Publishing, 2014. Traducción en OECD-INAP. España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España, Madrid, INAP, 2014.

<sup>516</sup> OECD. Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Publishing, 2015. p. 18 y ss.

<sup>517</sup> OCDE. Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce, Paris, OECD Publishing, 2011. p. 30.

para potenciar la adaptación a los cambios sino una reducción significativa de la motivación (en España el 59,67% de los empleados de la AGE tenían 50 o más años en 2014)<sup>518</sup>.

Además, mientras que el sector público ha sido visto tradicionalmente como un trabajo para toda la vida, seguro y donde ascender en la carrera hasta la jubilación, las nuevas generaciones no comparten totalmente este punto de vista y se mueven más por resultados, por la protección contra tratos arbitrarios, por la asignación de tareas significativas y que les ofrezcan autonomía, así como por una mayor retroalimentación y la selección y promoción basadas realmente en el mérito<sup>519</sup>, lo cual es positivo y debe aprovecharse porque encaja en parte con los postulados de la moderna Administración.

Obviamente esto supone un cambio total de mentalidad y de modelo en la gestión del empleo público por parte de las Administraciones y donde, con el fin de atraer talento joven, habrá que modificar las políticas de selección, de carrera, y prestar más atención a las competencias (como ocurre en Francia) o a la movilidad.

El camino a seguir pasaría por “delegar autoridad, aumentar la flexibilidad y relajar los controles de los recursos utilizados”<sup>520</sup>. Sin embargo, estando totalmente de acuerdo con la idea de flexibilización, que implica dar mayor autonomía al empleado público, la relajación de controles se nos hace un tanto contraproducente en relación con la idea de ahorro y de logro de la eficiencia.

#### **4.- LA IMPLANTACIÓN PRÁCTICA DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN ALGUNAS DE NUESTRAS ADMINISTRACIONES.**

Desde incluso antes de aprobarse el EBEP algunas de las Administraciones Públicas españolas comenzaron a realizar pruebas piloto, estudios e incluso a aplicar sistemas formales de evaluación del trabajo de sus empleados públicos y de mejora continua de sus procesos y de la calidad de sus servicios, pero ha sido sobre todo a partir de 2007 cuando han comenzado a aparecer estas prácticas, si bien de manera aún bastante tímida y dependiendo de la disposición y prioridades por parte de los políticos y de la capacidad de las propias Administraciones.

---

<sup>518</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y AAPP. *Boletín estadístico del personal al servicios de las Administraciones Públicas*, Madrid, Ministerio de Hacienda y AAPP, Enero 2015.

<sup>519</sup> OCDE. *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, Paris, OECD Publishing, 2011. p. 33.

<sup>520</sup> OCDE-INAP. *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid, INAP, 2006. p. 221.

También hemos de tener en cuenta que tanto la Administración General del Estado como aún bastantes CC.AA. no disponen –en el momento de escribir este trabajo– de legislación de desarrollo del EBEP. Empero, recordemos que algunos Parlamentos autonómicos han optado por modificar su legislación existente, adaptándola al Estatuto, en vez de crear nuevas normas. Y por último, otras Comunidades con Leyes de empleo público recién estrenadas no han abordado su desarrollo transcurridos ya varios años desde su aprobación, como Castilla la Mancha, si bien hemos de considerar que la crisis económica e incluso algunos procesos electorales han dejado aparcada en muchos casos la iniciativa para poner en marcha o incluso reactivar estos procesos modernizadores, que por otra parte tienen una mayor justificación precisamente por la necesidad de reducir costes y ser más eficientes.

Pero no han sido solamente las CC.AA. las que, en su caso, están tratando de implantar estos sistemas; también se han mostrado receptivos algunas Diputaciones Provinciales (como por ejemplo Valencia o Jaén), si bien pocas realmente, y Ayuntamientos.

Entre las Administraciones que han llevado a cabo experiencias o tienen consolidados procedimientos de mejora continua y planificación estratégica de recursos humanos, así como de evaluación del desempeño, casi siempre estrechamente vinculada con la carrera profesional, hay gran disparidad en cuanto a la metodología y sistemas a seguir. Esta ha sido la tónica general. En algunos casos se ha partido de la experiencia previa y contrastada de otras entidades públicas, contándose incluso con su apoyo a la hora de instaurar los sistemas, sin perder de vista la contratación de profesionales externos para dirigir, asesorar, coordinar y preparar la documentación y desarrollo de dichos procesos.

En otros casos la introducción de la evaluación se ha basado en la aplicación de modelos del entorno privado a través de consultores externos, o a partir del apoyo de catedráticos y otros expertos en ramas relacionadas como la psicología, y/o en la aplicación *ad hoc* de dichos modelos a la estructura de dichas Organizaciones públicas. También ha variado la complejidad a la hora de establecer los sistemas de evaluación, desde los que se han basado en la conducta y los objetivos, hasta los que han tenido en cuenta las competencias, la formación, la conducta y el rendimiento, aplicando complejas estructuras y clasificaciones para realizar una valoración del desempeño lo más exacta posible.

En resumen, no podemos hablar de un sistema único de evaluación del desempeño, ni tan siquiera de implantación de la mejora y modernización de las políticas de personal. El EBEP es tan genérico que tiene la ventaja de dejar total libertad a las Administraciones Públicas para

introducir la evaluación, carrera, etc. pero a la vez conlleva el inconveniente, precisamente, de ser muy vago y no permitir cierta unidad.

En este apartado queremos realizar una breve aproximación a las experiencias que se están llevando a cabo en algunas de nuestras Administraciones. Ciertamente aún no son muchas las que se realizan de manera formal y la gran mayoría de ellas se encuentran en período de pruebas piloto o de estudio. Por otra parte, la gran variedad de modelos posibles y el diferente grado de implementación que se le está dando en cada caso hacen casi imposible escoger uno, sin contar con que al tratarse de nuevas experiencias su grado de variabilidad es importante; por eso hemos considerado oportuno acercarnos a la experiencia piloto en la AGE (en particular la dirigida desde la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda)<sup>521</sup>, por estar bastante evolucionada y porque puede servir de guía a otras Administraciones, y a la de una Comunidad Autónoma como el Principado de Asturias, donde ya se desarrolla de manera formal.

#### *4.1.- La experiencia piloto en la Administración General del Estado.-*

Una de las primeras experiencias que se llevaron a cabo en la AGE tras la aprobación del EBEP fue impulsada en 2009 desde la Dirección General de la Función Pública y la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, y a la que se han ido sumando diversas Direcciones y Subdirecciones Generales, así como unidades administrativas en todo el ámbito de la AGE, todo ello con la intención de explorar las posibilidades de la evaluación y conocer sus repercusiones, grado de aceptación y cuál sería el mejor modelo aplicable a una Administración tan grande y compleja como la del Estado, lo cual ciertamente supone un reto, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades para evaluar las tareas tan diversas que pueden darse.

A esto había que añadir la situación organizativa previa de la gestión del personal; esto es, en el caso de la AGE se da una descentralización por Ministerios, Organismos, Agencias... lo que también se puede producir en otros entornos y deberá tenerse en cuenta, pues dicha situación puede suponer un límite de partida a la hora de planificar e implementar la evaluación del desempeño y sus consecuencias. En el caso concreto de la AGE se resolvió en parte a través del Registro Central de Personal (RCP) y la utilización de las TIC, y concretamente con el desarrollo

---

<sup>521</sup> No obstante, ésta no es la única ni la más antigua experiencia en la AGE, pues también se ha llevado a cabo en el INSS, la AEAT, el CIEMAT, el BOE o la DGT.



del Sistema de Gestión Integrada de Personal de la Administración del Estado (SIGP)<sup>522</sup>, que se sincroniza diariamente con el RCP.

Por tales motivos lo primero que se planteó fue la necesidad de comenzar poco a poco, con pruebas piloto, pues dado lo complicado del intento de implantación de cualquier modelo de evaluación se hacía imprescindible no tratar de aplicarlo de manera real desde el principio sino ir explorando sus posibilidades, probándolo, obtener retroalimentación, depurando errores y mejorándolo, pues como indica GALINDO MEÑO, más allá del modelo a aplicar lo más importante es el proceso de implantación<sup>523</sup>.

Otra justificación para estas cautelas era el propio carácter no finalista de la evaluación. No se consideraba como un fin en sí misma sino como medio de obtención de información para el empleado y la organización, para que ambos supieran cómo lo hacían. Y menos aún se consideró desde la organización, como pensaban muchos empleados, como algo que sirviese para otorgar un complemento de desempeño, lo que a juicio del citado autor habría pervertido el sistema<sup>524</sup>.

Otro de los retos iniciales que debía superarse era contar con el entendimiento e impulso desde la cúspide política si se quería lograr la necesaria respuesta voluntaria y favorable del personal. En este sentido, el modelo contó desde el primer momento con ese apoyo político, lográndose un también necesario consenso con los representantes de los trabajadores y comenzándose una importante labor de formación de evaluadores y evaluados. También se vio la necesidad de contar con la participación de todos los implicados desde el principio a través de sus aportaciones y sugerencias o mediante encuestas anónimas. Como venimos diciendo, contar con los empleados es un elemento indispensable desde el punto de vista del nuevo paradigma del EBEP en el sentido de aprovechar el capital humano y la experiencia de los propios implicados en el sistema de evaluación. Esto ha facilitado enormemente su implantación en la cultura administrativa al conectar desde el inicio el sistema con el personal y sus aportaciones<sup>525</sup>.

---

<sup>522</sup> RUIZ ADÁMEZ, J.M., La evaluación del desempeño se incorpora al Sistema Integrado de Gestión de Personal de la AGE, Vol. 12, Madrid, Boletín de Función Pública del INAP, 2012.

<sup>523</sup> GALINDO MEÑO, C., *La evaluación del desempeño* [Conferencia], Seminario TIC y Productividad del empleo público (VII), Madrid, 12 de septiembre de 2012.

<sup>524</sup> Op. Cit.

<sup>525</sup> INAP. “La evaluación del Desempeño en la AGE. Entrevista a Carlos Galindo”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 5, Octubre, 2011, pp. 5-14.

Una peculiaridad del modelo en la AGE es que se basa casi exclusivamente en los desempeños individuales, pues no se prevén los de carácter colectivo al considerarse que no es ese el espíritu del EBEP y los individuales son los que mejor cumplen con lo establecido en él<sup>526</sup>.

Hemos de decir que nos sorprende la exclusión del sistema de objetivos colectivos precisamente en una organización como la administrativa, donde el trabajo en equipo y las interdependencias y conexiones entre personas e incluso servicios, etc. es tan importante. Si bien el desempeño es un derecho individual (art. 14.b EBEP) y los efectos de la evaluación establecidos en el artículo 20 EBEP también parecen centrarse en el empleado como individuo, esto no es óbice para considerar que ese derecho individual se ejerza en equipos o en coordinación con otras personas o unidades, sobre todo cuando la normativa y la práctica administrativa está plagada de constantes referencias a trabajos en equipo (p. ej. servicios de emergencia, Guardia Civil...) y a interdependencias en casi cualquier procedimiento (firmas o informes de otros órganos o incluso Administraciones...). Es más, el EBEP no parece la norma más adecuada para mencionar ese tipo de relaciones colectivas, más propias de la normativa de procedimiento, como indicamos, quedando centrado el Estatuto en la gestión de las personas como individuos, que es su verdadera finalidad.

No obstante no existir evaluación colectiva sí se da una necesaria relación entre los objetivos individuales y los organizacionales. Así, para alinearlos convenientemente se llevó a cabo un Plan estratégico a través del cual se van estableciendo objetivos generales y que se van concretando en cascada<sup>527</sup>, aunque se han producido algunos problemas de alineamiento por la complejidad de conectar adecuadamente unos objetivos con otros. Esos problemas reflejan una de las cuestiones que venimos apuntando, y es la necesidad de tener claros los objetivos generales de la organización, así como disponer de una planificación estratégica que traslade las políticas públicas a objetivos entendibles por el Derecho Administrativo y donde, recordamos, los directivos juegan un papel esencial, como recuerda GALINDO MEÑO<sup>528</sup>.

Por otro lado, para el establecimiento de estos objetivos individuales se ha tenido en cuenta el modelo SMART, al igual que en Reino Unido, pero también se han dado problemas en todos

---

<sup>526</sup> ADIEGO SAMPER, C., *Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas* [Conferencia], Recursos humanos en las Administraciones Públicas (IX): evaluación del desempeño, Madrid, 11 de junio de 2015.

<sup>527</sup> INAP. "La evaluación del Desempeño en la AGE. Entrevista a Carlos Galindo", *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 5, Octubre, 2011, pp. 5-14.

<sup>528</sup> GALINDO MEÑO, C., *La evaluación del desempeño* [Conferencia], Seminario TIC y Productividad del empleo público (VII), Madrid, 12 de septiembre de 2012.

los elementos. Por ejemplo, en cuanto al aparentemente sencillo (a priori) requisito de que sean cuantificables se han visto las dificultades que el trabajo propio de la Administración produce, donde no todo es medible en función de la cantidad, y donde la calidad del trabajo realizado u otros factores (plazos, etc.) juegan un papel en muchos casos esencial, lo que demuestra, a nuestro juicio, la necesidad de conjugar calidad –entendida en términos generales- y rendimiento. Por tal motivo se hace imprescindible disponer de estándares de calidad incluidos en los modelos de evaluación. En una palabra, cobra renovada fuerza la cuestión de saber lo que es hacer un buen trabajo.

En cuanto a la temporalidad también se han dado problemas, pues ha sido muy difícil establecer unos plazos estrictos de entrega de las tareas dentro del proceso de evaluación por la reticencia a establecer plazos concretos. Por ello se han utilizado fórmulas como “durante el segundo trimestre; en el mes”, etc. Esto desvirtúa manifiestamente la necesidad de imponer unos criterios claros y definidos y lleva a una lógica laxitud en el cumplimiento de los plazos, quizás debido a una cultura administrativa aún arraigada de que los plazos no son tan importantes y en que no hay consecuencias por no respetarlos, lo cual nos lleva a insistir en la necesidad de crear dicha cultura de lo público y formar adecuadamente a evaluadores y evaluados.

Un aspecto interesante que se ha querido implementar ha sido la innovación a través de objetivos nuevos que mejorasen el desempeño y los resultados de la Administración. Hemos visto que esta opción es una de las que marcan la diferencia para poder hablar de éxito en las reformas que establece el EBEP al constituir uno de sus fundamentos: que se logre un empleo público innovador, que se cuente con el talento de los empleados públicos y que se fomente la aportación de soluciones para mejorar la Administración. Es algo que se valora mucho –como hemos señalado- en la función pública comparada como en Italia o Portugal y ha destacado al mismo tiempo la OCDE. Sin embargo, también se han presentado problemas pues los objetivos individuales no han contemplado tan siquiera el trabajo relevante que realiza el empleado. Además, esa propuesta de mejora ha supuesto una fuente de críticas al suponer un cierto riesgo, pues los empleados quieren que se evalúe lo que saben hacer mejor. El problema se encuentra, quizás, en falta de formación a la hora de implementarlas o en la intención de que dichas innovaciones produzcan los mismos efectos que las tareas habituales desde el primer momento, lo que supone un riesgo cierto de fracaso y de retraer la iniciativa de los empleados públicos. Se debería, tal vez, establecer un plan de aplicación progresiva de esas propuestas, con la adecuada formación y sin efectos iniciales dando, por tanto, un plazo prudente de aprendizaje.

También se ha comprobado que no todos los empleados ni todas las unidades trabajan bien mediante objetivos. Los mejores resultados se dan con ciertas profesiones de carácter técnico como las TIC, cuyos miembros están más acostumbrados a este tipo de trabajo, lo cual incide en la necesidad de establecer programas previos de formación y en la realización de este tipo de experiencias piloto para fomentar esa cultura de la dirección por objetivos, relacionada a su vez con su alineamiento e imprescindible conocimiento por parte de los empleados respecto de los objetivos superiores de su departamento y organización, con el fin de hacerles ver la importancia de su trabajo y del cumplimiento de tales objetivos, plazos, etc.

El modelo también se basa en el desempeño por competencias. Para ello se ha creado un catálogo o diccionario para toda la AGE que se va actualizando según las necesidades y respecto del que GALINDO MEÑO destaca que se “ha intentado que sea un catálogo de competencias acomodado a la realidad y cultura interna” y no algo importado del exterior, con lo que se ha logrado una interiorización mucho mejor por parte de todos los implicados<sup>529</sup>. Empero, lo que se ha manifestado a la hora de evaluar las competencias es su gran complejidad por la importante nota de subjetividad que conlleva.

Esto nos demuestra dos cosas a nuestro entender; por una parte, que resulta positivo establecer por cada organización sus criterios de evaluación dada la diversidad y peculiaridades de cada una dentro de unos determinados márgenes. Debe ser cada Administración la que adecúe la evaluación del desempeño a su situación y a lo que busca con ella. Por otro lado, y dado que el trabajo en las Administraciones comparte muchas tareas, el intento de crear –en este caso– diccionarios de competencias propios desde cero se convierte en un trabajo ingente, sobre todo cuando existe la posibilidad de aprovechar el conocimiento previo y otras experiencias administrativas que pueden ayudar, con las siempre oportunas adaptaciones.

En cuanto a los roles existentes, se han establecido cinco: evaluado, evaluador, validador de las evaluaciones, responsable y *parametrizador*. El evaluador no es necesariamente un superior jerárquico sino un superior funcional, con lo que no se obliga a una asignación jerárquica por grado personal. La decisión de quién desempeña dicho rol se toma por cada área según la jerarquía, por lo que se da bastante autonomía al respecto. Por su parte, la necesidad de un responsable del programa se vio desde el primer momento, pues si bien la implantación no

---

<sup>529</sup> INAP. “La evaluación del Desempeño en la AGE. Entrevista a Carlos Galindo”, *Boletín de Función Pública del INAP*, n° 5, Octubre, 2011, pp. 5-14.

requiere de grandes recursos sí es necesario que exista una persona que coordine todo el proceso, que resuelva dudas, informe y forme a los implicados y realice un seguimiento constante.

El problema que se ha manifestado con la evaluación por el superior jerárquico es que, a pesar de ser quien en teoría debe conocer el trabajo del subordinado, realmente desconoce todas las tareas relevantes que realiza. Esto puede deberse a que los superiores suelen tener un conocimiento general de las tareas de sus subordinados y de los resultados que han de aportar, pero se obvia el conocimiento de la mecánica de dichas tareas, su dificultad, tiempo de ejecución, medios necesarios, etc. La cuestión se ha resuelto mediante la fijación consensuada entre evaluador y evaluado de los objetivos y competencias a evaluar (teniendo en cuenta esas tareas) por medio de una entrevista al comienzo del período de evaluación (que es anual), siendo los evaluados quienes proponen los objetivos, pues son ellos quienes realmente conocen su trabajo. Dicha entrevista supone un verdadero pacto entre evaluado y evaluador sobre la ruta a seguir por aquel hacia la consecución de los resultados esperados, y que es práctica habitual en otros países de nuestro entorno, como hemos visto.

Finalmente, hay que contar con la existencia de la Comisión de Seguimiento del Plan Inicial de Difusión y de Fomento Experimental de la Evaluación del Desempeño en la AGE, dentro de la Dirección General de la Función Pública, integrada por personal de la misma, así como de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y del INAP. Su función es constituir un órgano de apoyo y coordinación de las unidades participantes, y entre cuyas responsabilidades se encuentran poner en marcha el sistema, establecer las unidades que van a participar, plazos y pautas de actuación, organizar la formación, coordinar el seguimiento del sistema y elaborar análisis de resultados y propuestas de mejora<sup>530</sup>.

#### *4.1.1.- Las fases del proceso de evaluación.-*

El proceso de evaluación supone la creación de un plan de evaluación previo sobre un determinado colectivo de empleados públicos, que comienza con el establecimiento de los elementos esenciales del proceso (definición y ponderación de objetivos y competencias, asignación de evaluados y evaluadores). Seguidamente se inicia la evaluación, dividida en tres fases: a) fijación de criterios (objetivos y competencias) mediante una reunión evaluador-

---

<sup>530</sup> GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ, P. y PÉREZ-BAROJA VERDE, I., “Plan de experiencias piloto en evaluación del desempeño en la AGE”, nº 6, Diciembre, pp. 55-62.

evaluado. Además de consensuar los objetivos para el período esta fase ayuda a mejorar la comunicación y entendimiento general entre ambas partes, pues además de establecer los compromisos de desempeño el evaluado tiene la oportunidad de aportar sus ideas y sugerencias, preguntar acerca de los medios con los que va a disponer o solicitar los necesarios para abordar dichas tareas, o poner de manifiesto las dificultades que encuentra para desempeñar su labor, y en definitiva poner en común los compromisos mutuos entre la organización y el empleado, con lo que se consigue mejorar, en términos generales, la comunicación interna dentro de aquella; b) seguimiento mediante reuniones intermedias, lo que permite conocer el desarrollo de la evaluación y realizar los ajustes necesarios, incluyendo cambio de objetivos y competencias; c) Fase final, de *fijación* de la evaluación, en la que se realiza una autoevaluación, una entrevista de evaluación, y la validación de la evaluación por el validador si se requiere en el plan de evaluación.

Al final del período, en esta última fase, se procede a la evaluación separada de competencias y objetivos, de manera que se obtenga una nota parcial por cada uno de estos bloques y mediante la ponderación oportuna obtener una nota final. Las notas se establecen entre 1 y 5 puntos, siendo 5 un desempeño por encima de lo esperado. Dicha ponderación se realiza en función del nivel del puesto de trabajo (funcionarios) o del Grupo profesional (laborales). Con ello se consigue una mayor homogeneidad en las ponderaciones y establecer ciertos límites en la evaluación de cada bloque, permitiendo a los evaluadores introducir ajustes en la ponderación según el puesto. Este sistema de ponderación resulta muy útil al tener en cuenta las peculiaridades de los distintos grupos o niveles profesionales, pues resulta obvio que el peso de tareas o competencias similares no será igual.

Para llevar a cabo todo el proceso de evaluación, y con el fin de simplificar y automatizar en lo posible tal cantidad de parámetros, órganos y empleados afectados, y englobarlo dentro del sistema de RCP, se han aprovechado -como decíamos- los recursos técnicos y humanos en TIC para crear dentro de la intranet del empleado de la AGE un área en la que se encuentra toda la información relativa a la evaluación, de tal modo que cada evaluado puede realizar un seguimiento de su evaluación, así como recibir información de su evaluador, como pueden ser nuevos objetivos, etc. Todo ello se gestiona a través del mencionado SIGP. En este sentido, TENÉS GARCÍA considera que la implementación del sistema de evaluación a nivel informático ha supuesto un trabajo enorme de determinación de roles, fijación de objetivos, calendarios, diccionario de competencias, etc., pero, por el contrario, permite su unificación para toda la AGE, la racionalización del gasto, un mejor seguimiento del sistema, la formación online o la

actualización constante, todo lo cual favorece la comunicación interna y ofrece una más fácil ejecución y seguimiento<sup>531</sup>.

#### *4.1.2.- Conclusiones extraídas del modelo piloto de evaluación del desempeño.-*

Sin duda, el proceso de implantación de la evaluación del desempeño, aun como experiencia piloto, ha requerido de un esfuerzo de mejora continua y adaptación constante a las necesidades y problemas que han ido surgiendo, lo que resulta positivo y demuestra lo complicado de impulsar una herramienta como ésta. Por tal motivo, y dado lo novedoso de la evaluación y las dificultades que conlleva su planificación, definición e implementación, en la AGE se ha preferido no definir un modelo concreto, testarlo unos pocos años e implantarlo, sino adoptar una postura de experimentación, retroalimentación, mejora y creación de cultura de modo consolidado, pues en cada período de evaluación se han obtenido importantes enseñanzas. En tal sentido GALINDO MEÑO indica que, al igual que en todo proceso cognitivo que produce una importante transformación en la manera de pensar y actuar, la evaluación del desempeño precisa de un proceso de adaptación, y sólo mediante la práctica se puede obtener el conocimiento necesario para realizar su correcta implantación<sup>532</sup>.

También es importante señalar la clara intención de abordar la evaluación dentro de un marco de planificación estratégica de dirección por objetivos, aunque se han producido problemas de alineamiento, que a buen seguro se irán subsanando.

Un elemento que consideramos muy interesante es el seguimiento periódico de la marcha del sistema, no esperando al final del período, con lo que se pueden ir aplicando los mecanismos de ajuste y mejora que permitan llegar de manera más óptima al resultado esperado. La experiencia realizada hasta ahora ha servido, además, para detectar necesidades en materia de gestión de recursos humanos, así como necesidades formativas individuales, lo que está demostrando la esencialidad de implementar sistemas de evaluación, si bien también se ha advertido su complejidad.

---

<sup>531</sup> TENÉS GARCÍA, C., *Sistemas de medición y evaluación del desempeño* [Conferencia], Recursos humanos en las Administraciones Públicas (IX): evaluación del desempeño, Madrid, 11 de junio de 2015.

<sup>532</sup> INAP. “La evaluación del Desempeño en la AGE. Entrevista a Carlos Galindo”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 5, Octubre, 2011, pp. 5-14.

GALINDO MEÑO<sup>533</sup> ha destacado entre las ventajas del modelo utilizado, por este orden, las de “ordenar y sistematizar el trabajo de las personas, mejorar la comunicación entre jefes y colaboradores, mejorar el conocimiento que las personas tienen de qué se espera de ellos y motivarlas”. En conjunto, las experiencias piloto permiten crear una cultura de la evaluación, ir “rodando” el sistema, sin perder de vista que los errores no producen daños y son neutralizados a tiempo; limita las posibles resistencias de los implicados, la organización se va acostumbrando al modelo, que va adoptando la velocidad que las necesidades requieren pero sin las tensiones de un sistema real. Pero sobre todo también ha servido para mejorar la comunicación interna, que ha sido muy valorada por los evaluados al haber percibido una mejora sustancial, dentro de la cual destacamos la posibilidad de aportar ideas y de que se cuente con ellos.

Por su parte, ADIEGO SAMPER considera que de la experiencia acumulada hasta el momento se puede extraer que una cosa son las experiencias piloto, sin consecuencias prácticas, y otra la aplicación real y seria. Además, se insiste en la necesidad de contar con una apuesta política firme y decidida si se quiere implementar definitivamente la evaluación del desempeño<sup>534</sup>.

Para finalizar, queremos destacar que también se ha aprendido que la evaluación del desempeño es una herramienta con unos determinados fines que exceden de la simple remuneración para intentar ofrecer al empleado información sobre cómo lo está haciendo, pues si se trata de enlazar directamente los resultados de aquella con las retribuciones complementarias, se estará desvirtuando el sistema<sup>535</sup>. Esto nos demuestra una vez más la necesidad de crear cultura de evaluación y concienciar de sus beneficios más allá de sus efectos en las retribuciones o la carrera, que son más bien incentivos o premios a un buen desempeño.

#### *4.2.- La experiencia del Principado de Asturias. Un modelo en pleno funcionamiento.-*

La legislación que regula la función pública y en concreto la carrera horizontal y la evaluación del desempeño en el Principado de Asturias se establece fundamentalmente en la Ley

---

<sup>533</sup> GALINDO MEÑO, C., *La evaluación del desempeño* [Conferencia], Seminario TIC y Productividad del empleo público (VII), Madrid, 12 de septiembre de 2012.

<sup>534</sup> ADIEGO SAMPER, C., *Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas* [Conferencia], Recursos humanos en las Administraciones Públicas (IX): evaluación del desempeño, Madrid, 11 de junio de 2015.

<sup>535</sup> GALINDO MEÑO, C., *La evaluación del desempeño* [Conferencia], Seminario TIC y Productividad del empleo público (VII), Madrid, 12 de septiembre de 2012.



3/1985, de Función Pública<sup>536</sup>, así como por el Decreto 37/2011, que aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios asturianos<sup>537</sup>. Tal normativa se refiere solamente a la carrera horizontal por lo que, al menos de momento, el sistema de progresión profesional no extiende todas sus posibilidades (formación, provisión, etc.).

La implantación del sistema de carrera y la evaluación del desempeño tienen su origen, y quizás en parte su éxito de participación inicial, en el hecho de que antes de que se contara con la ley y el reglamento que regulara ambas instituciones, y antes –por tanto- de su propia aplicación práctica, se estableció un anticipo a cuenta del complemento de carrera<sup>538</sup> para aquellos empleados con vinculación fija que a 1 de enero de 2007 acreditaban cinco años de antigüedad, sujeto a la superación de la correspondiente evaluación y con la única exclusión del personal estatutario que prestaba servicio en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud del Principado de Asturias. Tal sistema fue, obviamente, bien recibido por los representantes de los trabajadores y no tuvo apenas inconvenientes, si bien esto lleva aparejado en la práctica una cierta desvirtuación del modelo si se pretende basar en el mérito y la capacidad.

En 2008 se decidió poner en marcha de forma experimental un sistema de evaluación, que era llevada a cabo por los superiores jerárquicos (normalmente el jefe de servicio), los cuales colaboraron bien aunque al comienzo hubo algunos problemas de mentalización del personal por las normales reticencias hacia la aplicación del nuevo concepto en una organización que lo desconocía totalmente<sup>539</sup>. A la hora de llevar a cabo las evaluaciones se dieron también algunos de los típicos efectos distorsionadores (halo, etc.) por miedo a evaluar a personas con las que se había estado trabajando durante años.

---

<sup>536</sup> Adaptada a las normas del EBEP por la Ley 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal; la Ley 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública; y la Ley 7/2014, de 17 de julio, de medidas en materia de función pública y organización administrativa.

<sup>537</sup> BOPA nº 110, de 14 de mayo.

<sup>538</sup> Dicho complemento hubo que encajarlo en la posterior regulación de la carrera a través de lo que el Decreto 37/2011 denomina anticipos a cuenta de la categoría Primera de la carrera horizontal en su Disposición Transitoria Primera, al establecer la posibilidad de que el personal que ya lo estuviese percibiendo a 1 de enero de 2007 pudiera ascender a la Primera categoría si se cumplían determinadas condiciones.

<sup>539</sup> FUENTES MORENO, A., *La gestión del conflicto en la implantación de la carrera horizontal* [Conferencia], VI Congreso internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria, 2010.

Para llevar a cabo el sistema se aprobó el “Modelo de seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias y sus Organismos autónomos”<sup>540</sup> con la intención de modernizar la misma conforme a los retos de la buena Administración, y donde destaca como punto esencial el factor personal: los empleados del Principado.

No sólo se trataba de adaptar la Administración autonómica a los requisitos del EBEP sino sobre todo aspirar al cumplimiento de dos objetivos: mejorar la planificación de los recursos humanos y con ello la eficacia y eficiencia de todo su personal, y por otro lado aplicar un sistema regulado, formal y en constante mejora de evaluación de los resultados del equipo humano, que no es otro sino la propia evaluación del desempeño. Lo que se quería, en suma, era realizar un profundo cambio en la modernización de la actividad profesional, que fue convenientemente documentado y planificado hasta el punto de desarrollarse un Plan de Gestión del cambio<sup>541</sup>.

Dicho modelo fue asesorado y desarrollado por el Profesor Salgado Velo, de la Universidad de Santiago de Compostela, y se comenzó a aplicar como prueba piloto el segundo semestre de 2008 para el personal funcionario y laboral fijo, salvo los estatutarios del sector sanitario, que contaban con su propia normativa. Previamente se realizó un análisis DAFO para testar la situación de la organización, de la que destacamos las siguientes conclusiones; en cuanto a las debilidades, se encontró que no existía cultura de evaluación; la organización era muy grande y heterogénea y tampoco existía una definición de puestos<sup>542</sup>. Las amenazas se concretaron en que la evaluación no estaba bien vista y no existían, en general, modelos integrales aplicados en el sector público.

Por lo que respecta a las fortalezas existía voluntad política, cultura participativa y una alta cualificación de los empleados. Y en fin, por lo que se refiere a las oportunidades, el EBEP es bastante flexible y ya existían experiencias en otras Administraciones de las que aprender.

El modelo piloto partió de la creación de las Unidades de Gestión (UGE), que eran agrupaciones temporales y funcionales de empleados públicos de órganos con funciones similares, creadas virtualmente con el único fin de disponer de estructuras organizativas básicas

---

<sup>540</sup> GOBIERNO DE ASTURIAS. La evaluación del desempeño y el "modelo de seguimiento de la actividad profesional en la administración del Principado de Asturias", Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2010.

<sup>541</sup> GOBIERNO DE ASTURIAS. Proyecto de implantación del modelo de seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias. Plan de gestión del cambio, Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2009.

<sup>542</sup> GOBIERNO DE ASTURIAS. *Informe de resultados 2008. Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias*, Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2009. p. 108.

y homogéneas sobre las que poder aplicar el sistema, por lo que a efectos legales y de organización el Principado seguía teniendo su estructura habitual. La evaluación se realizaría en cada una de estas UGE's, de manera que todos y cada uno de los empleados afectados se encontrasen enmarcados en alguna de ellas.

Posteriormente se comprobó que dichas unidades eran excesivamente grandes (algunas con 50 empleados) para realizar adecuadamente todo el proceso de evaluación, que se desarrollaba por el superior jerárquico, por lo que el Decreto 37/2011 finalmente dejó las UGE's para fijar objetivos colectivos e individuales, al ser comunes a servicios o áreas completas, y creó las Unidades de Evaluación para la evaluación del desempeño individual, que el reglamento define como “el diálogo entre el superior jerárquico y sus colaboradores sobre los aspectos de su actuación profesional y los resultados obtenidos durante un período de tiempo determinado” (art. 40).

El modelo inicial se estructuraba en tres bloques con ocho factores: Bloque A, sobre actividad y competencias (objetivos colectivos, individuales y de dominio técnico o competencias). Bloque B, sobre implicación y compromiso con la organización (desempeño de puestos y contextual). Y Bloque C, sobre desarrollo y transferencia de conocimientos (formación, transmisión del conocimiento y participación y promoción de la investigación e innovación).

Antes de iniciar el proceso se realizaron innumerables reuniones informativas entre los implicados, con una buena comunicación con los sindicatos, además de con los directivos y jefes de departamentos y servicios, y donde destacó el apoyo político, que se volcó en ponerlo marcha. Asimismo, se formó a los evaluadores convenientemente<sup>543</sup>. Además, se requería de un liderazgo que lo dirigiera, y en este caso fue un Director General quien adoptó perfectamente el papel.

A la hora de implantar este sistema piloto el Principado tenía el *handicap* de no contar con un análisis y descripción de puestos, no había una RPT que fijara las funciones, tareas, conocimientos y destrezas de cada uno, con lo que previamente resultó imprescindible llevarla a cabo para poder evaluar. La complejidad del proceso se solucionó de una manera sorprendentemente sencilla y efectiva, pues se solicitó a todos los trabajadores que realizaran un *mapa de tareas* con una descripción lo más exhaustiva posible de sus funciones, tareas y

---

<sup>543</sup> GOBIERNO DE ASTURIAS. Manual del evaluador. Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2008.

habilidades, referidas a las que requiere cada puesto y no a las habilidades de sus ocupantes. Se explicó en qué consistía, lo que se buscaba y cómo hacerlo, y desde el Departamento de recursos humanos se puso su personal a disposición de los empleados, telefónica y personalmente, para ayudarles a completar los mapas.

Puesto que ya se estaba pagando un complemento de carrera la idea que se extendió entre los empleados era que el nuevo sistema podía suponer su pérdida si no se participaba, por lo que el apoyo fue tan amplio que incluso los puestos menos cualificados participaron<sup>544</sup>.

Poco después, la Ley 5/2009 introdujo las reglas sobre carrera profesional y evaluación del desempeño en el Capítulo III del Título IV de la Ley 3/1985, que se basa en la completa voluntariedad de cada funcionario a la hora de decidir acceder al sistema de carrera<sup>545</sup>. A tal efecto se establecen cuatro categorías: de Entrada, que es en la que comienzan todos los funcionarios del Principado desde su toma de posesión de manera automática y sin necesidad de solicitarla, y que obviamente no conlleva retribución alguna, pudiendo renunciarse por escrito a dicha incorporación inicial; Primera, Segunda, Tercera y Cuarta. Para ascender de categoría se requiere primeramente un período de ejercicio profesional de cinco, seis, ocho y diez años, respectivamente, para pasar por cada una de las categorías sucesivamente a partir de la de Entrada.

Para la clasificación en una de las categorías se estableció que quienes a 1 de enero de 2010 tuviesen una antigüedad de 5 años o viniesen ya cobrando el anticipo a cuenta, se les reconocería la Primera Categoría, siempre y cuando superasen la evaluación prevista en la Disposición Adicional del Reglamento de la Carrera Horizontal, y el resto a la de Entrada<sup>546</sup>.

La prueba piloto continuó en tanto no existiese un Reglamento de desarrollo, lo que finalmente sucedió en 2011 a través del mencionado Decreto 37/2011.

#### *4.2.1.- El modelo de carrera en la actualidad.-*

El modelo de evaluación se comenzó a aplicar con todos sus efectos a partir de 2013. Sin embargo, la crisis y sobre todo unas elecciones anticipadas no permitieron llevarla a cabo con los

---

<sup>544</sup> Tal fue la acogida que, como anécdota, se presentó en Oviedo la esposa de un trabajador de un pueblecito, que no podía desplazarse, para realizar el mapa de tareas con ayuda de los responsables del Departamento.

<sup>545</sup> Artículo 49.bis Ley 3/1985, que recoge los postulados del EBEP en su artículo 16.1, al reconocer el derecho a la promoción profesional.

<sup>546</sup> Disposición Adicional de la Ley 5/2009 y Disposición Transitoria Primera del Decreto 37/2011.

indicadores previstos y tanto para ese año como para 2013 hubo que realizar reducciones en las puntuaciones exigidas<sup>547</sup>.

Actualmente se ha integrado perfectamente en la cultura de la Administración asturiana, existiendo una concienciación total sobre el sistema. Durante estos años de aplicación real se ha ido mejorando el modelo y para el futuro próximo se pretende ampliarlo a todo el personal. También se pretenden desarrollar los cuestionarios para adaptarlos mejor a las tareas que desempeñan los evaluados, con las correspondientes ponderaciones. En 2015 se comenzó a aplicar un sistema informático desarrollado para mejorar la aplicación del sistema y la comunicación entre todos los implicados en él.

La progresión en la carrera horizontal requiere de tres requisitos de cumplimiento simultáneo (art. 11 Decreto 37/2011), cumplir el período de permanencia exigido para cada categoría personal; obtener la puntuación mínima en cada bloque dentro de cada proceso anual de evaluación; y acreditar un mínimo de 4 años con evaluaciones de desempeño no negativas para acceder a las categorías Primera y Segunda, y de todos y cada uno de los años de permanencia exigidos para acceder a las categorías Tercera y Cuarta.

El proceso de evaluación se estructura, de acuerdo con el Decreto 37/2011, en 4 grandes bloques a valorar (art. 13), evaluación del desempeño; objetivos colectivos e individuales; formación, innovación y transferencia del conocimiento; y puestos de especial desempeño.

#### *4.2.2.- Evaluación del desempeño.-*

La evaluación se hace anualmente con referencia al 31 de diciembre de cada año, exigiéndose el ejercicio efectivo de al menos el 30% de la jornada en cómputo anual para ser incluido en el bloque de evaluación del desempeño. Esto ha planteado problemas en el caso de incapacidad temporal, regulada en el artículo 20 del Decreto, al surgir la obvia cuestión de cómo se puede progresar en la carrera y cómo se evalúa en tales situaciones en que no se puede trabajar.

---

<sup>547</sup> Para 2012 se tuvieron que reducir las puntuaciones mínimas del anexo II del Reglamento de la carrera horizontal “atendiendo a la puntuación máxima anual correspondiente a los bloques de objetivos colectivos e individuales y evaluación del desempeño no desarrollados en la anualidad que se cita y cuya valoración computa un máximo de 30 puntos”. Resolución de 11 de abril de 2013, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se exceptiona en el proceso de evaluación correspondiente al año 2012, dentro de la carrera horizontal del personal de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, el desarrollo de determinados bloques de valoración.

Este viene siendo, ciertamente, un tema de discordia relativamente frecuente, ya que lo que impide al empleado ejercer sus funciones por una causa no deseada (la enfermedad) se convierte también en un impedimento para su progreso. Sin embargo, la Jurisprudencia está considerando que tal incapacidad no altera la situación administrativa de servicio activo, permaneciendo inalterables todos los derechos inherentes a la misma, siendo potestad de la Administración establecer los requisitos y sistemas de evaluación del desempeño, resultando obvio por otro lado que si no se trabaja no hay nada que valorar, basándose además en el hecho de que los artículos 17 y 20 EBEP, al recoger la carrera y la evaluación, están incidiendo en factores que sólo respecto de quien desempeña un trabajo efectivo pueden tenerse en cuenta y son los que la Administración valora y premia, en su caso<sup>548</sup>.

La evaluación del desempeño tiene carácter individual y versa sobre aquellas dimensiones y conductas del funcionario que sean relevantes en el puesto de trabajo (art. 25), y no tanto en las que habitualmente y de manera rutinaria realice<sup>549</sup>. Se realiza por un superior jerárquico del evaluado (no tiene que ser el superior directo al poder formar parte de las Unidades de Evaluación distintos servicios). El resultado de la evaluación cuenta con la garantía de la necesaria conformidad del superior del evaluador, lo que se exceptúa en los casos en que los evaluados dependan directamente de altos cargos.

Entre las funciones del evaluador, junto a la realización de la entrevista, evaluar y notificar los resultados, destaca la obligación de “proponer acciones de mejora, si considera que la persona puede mejorar sensiblemente mediante una formación específica” (art. 29.2.e), lo cual plantea la vieja cuestión de hasta dónde están o deberían estar capacitados los evaluadores para conocer dichas necesidades y adoptar las acciones oportunas. Quizás la norma nos da la solución al no tener grandes pretensiones pues habla de sensibles mejoras.

La evaluación del desempeño se divide en la medición y valoración de dos áreas: desempeño de tarea y desempeño contextual. El primero se descompone en varias dimensiones, separadas para los grupos A1 y A2 por un lado y C1, C2 y las agrupaciones profesionales, por otro, valorando más las cualidades de organización, toma de decisiones o resolución de problemas

---

<sup>548</sup> En particular, el FJ 2º de la Sentencia del TSJ de Asturias, nº 917/2012, de 14 de septiembre, rechazó el recurso interpuesto por CC.OO. de Asturias contra el cálculo del cómputo en situación de incapacidad temporal del artículo 20.1.a) del Decreto 37/2011, entre otros.

<sup>549</sup> SALGADO, J.F. y CABAL, Á.L., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las propiedades psicométricas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 27, nº 2, 2011, pp. 75-91.

en aquellos, y la capacidad de aprendizaje, el esfuerzo o la minuciosidad en la ejecución del trabajo, en los grupos inferiores. Destacan, por otro lado, dimensiones que resultan comunes a todos ellos, como la productividad o los conocimientos técnicos. Las primeras como exigencia de resultado y las segundas como requisitos de competencias forman parte de lo exigible a cualquier trabajador. Un aspecto a destacar positivamente del Decreto es que en su Anexo III define todas estas dimensiones para que quede claro lo que la organización quiere de sus empleados.

En cuanto al desempeño contextual, al tratarse de conductas exigibles por otra parte a todos los empleados, se establece un listado común para todos los grupos, y donde podemos destacar la orientación a resultados, la iniciativa, el compromiso con la organización, la transmisión del conocimiento o el uso eficiente de recursos, del tiempo y del ritmo de trabajo, lo que en definitiva busca un adecuado clima laboral, una más estrecha unión con la Administración en la que se sirve y la obtención de un buen rendimiento.

Cada dimensión se valora de 1 a 4 puntos, extrayendo la media en cada área de desempeño, resultando negativa la evaluación inferior a 2, que habría de ser motivada y deberá contener la propuesta de formación que el evaluador estime necesaria.

Resulta también interesante la definición que el Decreto da a la entrevista de evaluación (art. 40) como el diálogo entre el superior jerárquico y sus colaboradores (evaluador y evaluados) sobre los aspectos [destacados] de su actividad profesional y los resultados logrados durante el período de evaluación.

Debemos destacar aquí la posibilidad que tienen los evaluados de aportar a la entrevista un informe realizado por ellos mismos sobre su trabajo como la calidad de sus resultados, sus logros, capacidades, las condiciones y los inconvenientes que pueden encontrarse a la hora de realizar su trabajo, etc. Esto se ha debido al hecho de que en la práctica se tiende a evaluar lo más reciente (últimos 3 meses generalmente), con lo que el evaluado tiene así la posibilidad de ir anotando los hitos más destacados de su trabajo durante el ejercicio y plasmarlos en el informe. De la entrevista, y a la vista del informe del evaluado, el evaluador remite el suyo a éste para posibles alegaciones, y posteriormente el definitivo, que eleva al responsable superior, informe que puede ser revisado por una Comisión creada a tal efecto por el Decreto.

Puesto que en una Administración autonómica como la del Principado se dan frecuentes traslados, el Reglamento también lo prevé en el sentido de que si antes del 1 de noviembre un evaluador cambia de puesto deberá dejar a su superior las apreciaciones que haya realizado sobre

sus evaluados; y al contrario, si es un evaluado el que deja su puesto antes de esa fecha puede pedir un informe de apreciaciones para aportarlo al evaluador de su nueva Unidad de Evaluación.

#### *4.2.3.- Objetivos colectivos e individuales.-*

Los objetivos individuales y colectivos se fijan en las UGE's, que se crean antes de cada período de evaluación con el fin de que se encuentren siempre actualizadas y adaptadas a los cambios, no sólo orgánicos de la Administración asturiana, sino también para asignar adecuadamente los efectivos a cada una de ellas.

Los objetivos colectivos se definen como aquellas “acciones corporativas de actuación o mejora del servicio público orientadas a un resultado para cada Unidad de gestión, durante el año natural” (art. 47), mientras que los individuales se refieren a la actuación personal de cada empleado (art. 51).

Ambos objetivos se establecen en enero de cada año por el responsable de la Unidad en el llamado “Acuerdo de objetivos” para los colectivos y en el “Documento de objetivos individuales” para los de este carácter, a cumplir dentro del año natural, comunicándose a los interesados. Cuando se estableció el sistema piloto se recomendó que se tuviesen en cuenta sobre todo tres factores: coste, tiempo y calidad. Los dos primeros los podemos denominar de reducción de elementos negativos (disminuir coste y tiempo supone mejorar los resultados y al contrario, su incremento es perjudicial, negativo para la organización) mientras que el factor calidad lo podemos llamar positivo o de incremento, pues aumentándola mejoramos los resultados. Otro criterio que se tuvo en consideración es no establecer como objetivos tareas inherentes al trabajo diario y habitual sino que debían suponer una mejora o innovación -en consonancia con el requisito de la relevancia del trabajo a medir- y que con ellos se buscara siempre la continuidad y optimización constante de los objetivos de la Unidad. En este sentido, conjugando en la medida de lo posible los tres factores señalados se preferían los objetivos que plantearan mejorar o realizar una tarea en un tiempo determinado con un porcentaje o cantidad concreta a cubrir.

En su plasmación reglamentaria el Decreto otorga bastante libertad a cada Unidad, lógico por otro lado por la diversidad de funciones y tareas que cada una de ellas tiene asignada al englobar a casi todas las Consejerías y Departamentos del Principado.

Los objetivos individuales se pueden sustituir por objetivos generalistas de cumplimiento individual y su valoración, en cualquier caso, se realizará junto con la entrevista de valoración del desempeño. Anualmente se aprueban mediante Resolución de la Consejería de Hacienda y



Sector Público las normas para el establecimiento de los objetivos individuales y generalistas<sup>550</sup>. Respecto a los objetivos colectivos se fijan unas simples pautas: los objetivos serán generalmente cinco, debiendo ser de dos clases: objetivos de gestión, sobre las funciones propias de la Unidad de Gestión; y objetivos estratégicos de mejora del servicio público, relacionados con determinadas políticas públicas de especial interés.

Por otro lado, se exige que los objetivos puedan verificarse fácilmente y, obviamente, sean cuantificables y medibles. Un ejemplo de objetivos que podríamos encontrar sería realizar el 70% de los informes en un plazo medio de 30 días desde que se recibe la solicitud, o incrementar la recaudación en período voluntario en un 80%; o bien incrementar en 40 las inspecciones realizadas cada mes. Vemos que se suelen dar dos de los tres factores a la hora de establecer los objetivos.

Estos objetivos se valoran con 3 puntos por cada uno (máximo 15 puntos), pudiéndose graduar si así se estableció en el Acuerdo de objetivos. La puntuación obtenida en este bloque se reparte entre los miembros de la Unidad de Gestión proporcionalmente a los días de trabajo efectivo. En este bloque sí se computan como tal los permisos, bajas (por accidente de trabajo o enfermedad profesional) o días de liberación sindical. Los resultados se envían a la Dirección General correspondiente, guardando toda la información para su posible comprobación.

En este apartado de objetivos colectivos se plantea el problema de que no se haya presentado el Acuerdo de objetivos o sus resultados a tiempo, con lo cual todos los empleados de la Unidad se vean perjudicados por la inacción del responsable, lo que ha sucedido en la práctica. Otro problema real que se ha presentado es la escasa relación entre el establecimiento de los objetivos de las Unidades de Gestión y los generales de la organización.

#### *4.2.4.- Formación, innovación y transferencia del conocimiento.-*

Un aspecto sobre el que muchas Administraciones están poniendo atención es la formación y la transferencia del conocimiento para disponer de empleados bien formados y sobre todo aprovechar todo el conocimiento acumulado dentro de las organizaciones para realizar una

---

<sup>550</sup> Para 2014 se aprobó la Resolución de 27 de marzo de 2014, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueba la fijación del objetivo individual en el proceso de evaluación correspondiente al año 2014 en la carrera horizontal.

óptima retroalimentación con recursos propios, lo cual, si bien es factible en toda clase de éstas se ve incrementado en las autonómicas y la estatal al cubrir toda la gama de competencias y por tanto contar con casi todo tipo de profesionales en prácticamente todos los sectores del saber.

A tal efecto, la formación en el Principado se realiza de manera planificada para mantener y mejorar la competencia profesional y lograr unos servicios públicos de calidad, habiéndose creado el Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” para cumplir esos objetivos (art. 54).

El Decreto establece la valoración de los cursos formativos impartidos por la Administración asturiana y por otros organismos externos a ella pero que se encuentren acreditados.

Respecto a la innovación y transferencia del conocimiento se establecieron tres ámbitos de valoración: transmisión del conocimiento (docencia, tutorías, detección de necesidades formativas y coordinación o participación en grupos de trabajo); creación del conocimiento (dirigir o participar en trabajos de investigación, gestionar e intercambiar conocimientos); y difusión del conocimiento (participación en congresos, jornadas, etc., publicaciones, obtención de reconocimientos y premios)<sup>551</sup>.

Finalmente, la formación se puntúa con un máximo de 10 puntos anuales, mientras que la innovación y transferencia del conocimiento se puntúan con un máximo de 6 puntos.

#### *4.2.5.- Puestos de especial desempeño.-*

Finalmente, se establece una categoría especial de puestos de trabajo a efectos de carrera, en la que pueden integrarse aquellos con circunstancias de desempeño especiales en función de las condiciones de trabajo, la ubicación geográfica (recordemos la gran dispersión poblacional en Asturias) u otras definidas por la Consejería de Función pública. A estos puestos se les valora con un máximo de 4 puntos anuales en función del tiempo efectivamente trabajado y de acuerdo con un anexo del propio Decreto que establece los Concejos a cuyos empleados públicos se les aplica, teniendo en cuenta su población, superficie, densidad demográfica y distancia a la capital.

---

<sup>551</sup> Se regula en la Resolución de 18 de marzo de 2015, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueban las normas reguladoras del procedimiento de valoración de las actividades y méritos incluidos en los ámbitos de innovación y transferencia del conocimiento a efectos de la carrera horizontal del personal de la Administración del Principado de Asturias (BOPA de 30 de marzo de 2015).

En la práctica se otorgan los 4 puntos cuando el Concejo tiene una densidad inferior a 20 habitantes/Km<sup>2</sup> y la distancia a Oviedo es superior a 120 Km. Al resto se otorgan 2 puntos, si bien es posible actualizar dicho anexo por la mencionada Consejería.

#### *4.2.6.- Conclusiones extraídas de la experiencia en el Principado de Asturias.-*

La experiencia evaluadora en Asturias se planteó de forma correcta como un medio de modernizar y mejorar la gestión de los empleados públicos y los resultados de la Administración, planificando y sobre todo documentando el modelo que se quería seguir. Se contó con un imprescindible estudio previo de la situación de la Administración asturiana y con asesoramiento experto, lo que demuestra el interés de la organización por llevar a buen fin la experiencia y denota la concienciación sobre lo complejo de poner en marcha la evaluación.

Otro punto a favor a destacar, y que resulta esencial en la implantación de estos sistemas, es la existencia de voluntad política y un buen clima de participación. Quizás haya que criticar, empero, que la buena acogida de las pruebas piloto por parte de los empleados se produjera por el incentivo económico, pues si bien logró atraer muchas adscripciones voluntarias desde el principio, realmente no fue tanto por un espíritu de servicio público y mejora de la organización sino más bien por miedo a perder esa oportunidad retributiva si no participaban. Esto puede ser contraproducente a la hora de implantar la evaluación del desempeño, sobre todo si se trata de pruebas piloto, que como se indicó al hablar de la experiencia en la AGE, no deberían conllevar retribución para no desvirtuar el sistema.

Sin embargo, ese inconveniente se torna ventaja cuando se plantea la necesidad de crear las RPT y las funciones y tareas de los puestos de trabajo, cuestión común a muchas Administraciones y que debe constar entre las prioridades de cualquier planificación de un modelo de evaluación del desempeño. La colaboración de los empleados se demuestra esencial en este sentido, pues son ellos quienes mejor conocen sus tareas, con la ventaja añadida de hacerles partícipes del proceso y sin perjuicio de la necesaria asistencia y revisión técnica. En el caso de Asturias se demuestra, por otro lado, que una buena organización del trabajo a realizar permitió desarrollar esos desafíos rápida y eficazmente.

Otra lección que extraemos es la importancia de comenzar poco a poco, con esas pruebas piloto, sin querer abarcar ni a todo el personal ni todos los aspectos de la evaluación. Al igual que en la AGE, esta metodología permite ir mejorando el sistema y adaptándolo a las necesidades de

la Administración. Ciertamente, los factores a evaluar eran ambiciosos pero estaban diseñados para dar respuesta real a las necesidades de la Administración según los estudios y planificación previos. Por otro lado, la experiencia con las UGE's demuestra las ventajas de establecer ámbitos funcionales homogéneos a efectos de evaluación, para darles mayor eficacia y coherencia en los procesos evaluadores, pero al mismo tiempo la necesidad de dimensionar adecuadamente esos ámbitos de evaluación por el trabajo que conlleva evaluar personas.

El modelo sigue el esquema habitual de periodicidad anual y evaluación por el superior jerárquico y entrevista final de evaluación, lo que demuestra sus ventajas, con el añadido, que consideramos verdaderamente positivo para el éxito de cualquier sistema, de que en la citada entrevista el evaluado puede aportar su propia valoración mediante un informe, que no sólo permite la participación del evaluado destacando los hechos relevantes del período y que podría no haber percibido el evaluador, sino que también evita el sesgo de recordar sólo los hechos más recientes.

En el caso de Asturias se tienen en cuenta los objetivos individuales y colectivos, lo que resulta coherente con las actividades que desarrolla la Administración, pues como ya hemos indicado, no se puede obviar que si bien directamente el EBEP no menciona los objetivos colectivos éstos son inherentes al trabajo en la Administración por las interdependencias existentes.

Se trata, pues, de un modelo desarrollado con una idea clara de lo que se quería, planificado y apoyado por la cúpide y los interesados, y que gracias a sus pruebas piloto ha podido ponerse en marcha de forma real y con buenos resultados, lo que demuestra la necesidad de estudios previos, planificación, información y formación de las partes implicadas, y una constante adaptación y actualización para lograr la mejora continua del sistema.

Los resultados del proceso real de evaluación de 2013 reflejan su buena acogida<sup>552</sup>, la asunción de la evaluación como algo normal, con la entrega de un casi un 94% de las evaluaciones. El informe de resultados muestra que en los Grupos profesionales A1-A2/A-B las dimensiones con mejor puntuación en cada una de las áreas fueron la "Capacidad de organización

---

<sup>552</sup> GOBIERNO DE ASTURIAS, *Carrera horizontal. Informe proceso de evaluación 2013*, Dirección General de la Función Pública (documento no publicado), 2014.

y planificación” y el “Compromiso con la organización”, y las peor valoradas fueron la “Capacidad de toma de decisiones” y la “Iniciativa”.

En el resto de Grupos las dimensiones mejor valoradas fueron la “Minuciosidad y responsabilidad” y la “Asistencia al trabajo y uso eficiente del tiempo”; y las que menor puntuación recibieron fueron los “Conocimientos técnicos” y la “Orientación a objetivos y resultados”. En cuanto a los objetivos colectivos se cumplieron totalmente el 80,88%, y en cuanto a los individuales los cumplieron el 92,32% de los evaluados.

Con esto se concluye la importancia de la evaluación para detectar carencias y puntos de mejora, así como el importante componente participativo y la consolidación de la cultura administrativa.

## **5.- OTROS MODELOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN NUESTRO ORDENAMIENTO.**

Al comienzo de este trabajo se señaló que el EBEP no supone una absoluta novedad legislativa en cuanto a la introducción de la evaluación del desempeño en nuestro ordenamiento, aunque sí ha sido la primera vez que se regula de manera común a todos los empleados públicos (salvo excepciones) y con carácter básico. La verdadera revolución ha sido triple: generalizar la aplicación de la evaluación del desempeño en todas nuestras Administraciones, ampliar sus efectos no sólo a las retribuciones sino a otros elementos, y sobre todo considerarla parte esencial en la mejora de la calidad de la Administración.

Sin embargo, hay varias normas anteriores al EBEP que ya incluían referencias a la evaluación y su aplicación, sobre todo, a las mencionadas retribuciones. De ellas las diferentes Administraciones han hecho un uso dispar. Otras son adaptación o simple asunción más o menos literal de los postulados del EBEP en sus leyes de Función Pública. En este apartado vamos a mencionar brevemente los modelos de evaluación del desempeño previos y que se han ido creando posteriormente en el empleo público en general y en el ámbito sectorial, yendo por delante que dicha previsión normativa no ha ido acompañado aún, en la mayor parte de los casos, de su aplicación práctica.

### *5.1- Desarrollo de la evaluación del desempeño en el ámbito general del empleo público.-*

En Galicia, al margen de copiar el concepto y los principios inspiradores de la evaluación del artículo 20 EBEP, el artículo 84 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, establece los criterios generales para evaluar conductas y rendimientos, entre los que destaca la conjunción, bajo un mismo criterio, de la evaluación individual y la colectiva al establecer que la evaluación del rendimiento se basa en la contribución individual del empleado al logro de los resultados de su unidad administrativa mediante la consecución de sus objetivos y la mejora organizativa a través de la innovación y buenas prácticas que mejoren los procesos administrativos.

La Ley también se le da importancia a la formación a través de la “actualización y perfeccionamiento” profesional. Por último, incorpora como efecto la posibilidad de prolongar y prorrogar la permanencia en el servicio activo según los resultados de aquella y el nivel de absentismo durante el año anterior (art. 68.4).

En Extremadura la evaluación del desempeño queda regulada en el artículo 113 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, que destaca por su claridad técnica al definir los criterios a los que ha de someterse, indicando que se aplicarán criterios “de relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos, objetividad de los medios, transparencia, imparcialidad [y] no discriminación”.

También cabe destacar la inclusión de los objetivos principales que se buscan con la evaluación, que al aparecer en una norma con rango legal son muy generales pero al menos dan idea del conocimiento del legislador de su importancia. Estos objetivos los divide en dos grandes bloques, atendiendo a sus destinatarios, pues por una parte menciona “la mejora del rendimiento, la motivación y la formación del personal empleado público” y por otra prevé que los resultados de la evaluación se utilicen por la Administración en la revisión de los puestos de trabajo y en el “diseño y revisión de los procesos de formación y selección”.

Sin embargo, la definición que de la misma ofrece la norma extremeña es quizás demasiado técnica al no hacer mención al carácter procedimental, que por otro lado sí menciona el EBEP. Otro punto a destacar es la mención que realiza al logro de resultados de “cada empleado público” y que parece dar a entender que la evaluación del rendimiento sólo puede ser individual.

Por su parte, en la Comunidad valenciana<sup>553</sup> también se incluyen los objetivos de la evaluación<sup>554</sup>, entre los que cita la “mejor gestión de las administraciones públicas, a controlar y reducir el absentismo, al progreso y desarrollo profesional y a la motivación del personal mediante su implicación en los objetivos previamente fijados por la organización”. Al mismo tiempo delega en la Administración el desarrollo reglamentario del sistema, pero exigiendo que sea una comisión técnica quien la lleve a cabo.

Por otro lado, el complemento retributivo se ha llamado “de actividad profesional”. En cuanto al ámbito de aplicación hay que mencionar que lo extiende al personal docente y estatutario de la Comunidad. Por lo que respecta a la formación se le da mucha importancia, especificando claramente (art. 94) la obligación de los empleados públicos en la mejora de la calidad de los servicios mediante su participación en acciones formativas, y en concreto en aquellas derivadas de las carencias formativas detectadas mediante la evaluación.

En la Región de Murcia el empleo público se encuentra regulado en el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia. Como consecuencia de la situación de crisis y la aprobación de normas de contención del gasto público por parte de los distintos gobiernos, central y autonómicos, el Parlamento aprobó la Ley 4/2013, de 12 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Gastos de Personal y Organización Administrativa, donde se destacan una serie de medidas previas al establecimiento de procesos de evaluación del desempeño. En particular, el artículo 11 establece la medición de los tiempos de realización de tareas de los distintos procesos administrativos y de las cargas de trabajo. Se trata tal vez de la única referencia legal a la medición de estos factores, imprescindibles para saber lo que es hacer bien el trabajo y la “dimensión óptima de un servicio en función de su carga de trabajo”.

Posteriormente, la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de función pública, establece y regula en su artículo 12 la evaluación de la conducta profesional y de los resultados de los empleados de la Administración regional. El precepto incluye la valoración de la calidad y cantidad del trabajo, referidas a la organización de cada unidad en relación con los medios disponibles, y a la capacidad organizativa del empleado. La evaluación se realizará por una “Comisión de Evaluación del Desempeño”, debiendo garantizarse la adecuada formación de sus miembros.

---

<sup>553</sup> Artículo 121 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana.

<sup>554</sup> Tanto la carrera horizontal como la evaluación del desempeño se desarrollan por el Decreto 186/2014, de 7 de noviembre.

En Castilla la Mancha la regulación de la evaluación del desempeño<sup>555</sup> destaca por la inclusión de la discrecionalidad técnica como criterio de evaluación y la exigencia de existencia previa de las oportunas RPT. Además, se establecen los factores mínimos a evaluar, como el rendimiento y cumplimiento de objetivos, la responsabilidad y autonomía, la actitud, creatividad, organización o competencia profesional. Asimismo, se establece que el evaluador sea, con carácter general, el superior jerárquico, quien en cualquier caso deberá participar en el procedimiento. Otra peculiaridad es la obligación de crear órganos de revisión y resolución de reclamaciones, lo que garantiza de manera clara y a nivel legal una mayor objetividad del sistema.

En Castilla León nos encontramos tal vez con la más completa regulación sobre la evaluación del desempeño a nivel legal existente con anterioridad al propio EBEP<sup>556</sup>, donde además y de manera similar a la ley gallega se dan pautas respecto a los elementos de la valoración, señalándose en particular la cantidad y calidad del trabajo, incluyendo una Comisión de evaluación como órgano competente en la materia, compuesta por cinco miembros, y aportando algunas reglas procedimentales como puede ser el carácter anual de la evaluación.

Para finalizar, en la Comunidad Autónoma de la Rioja la Ley 5/2012, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria en el ámbito del Sector Público, al tratar en su artículo 5 la asignación eficiente de recursos humanos, hace una brevísima mención a la necesidad de implantar un sistema de evaluación del desempeño.

### *5.2.- La regulación de la evaluación del desempeño en la normativa sectorial.-*

Por lo que respecta a la regulación que se ha hecho de la evaluación del desempeño en la normativa sectorial podemos destacar su aparición previa al EBEP en el ámbito sanitario en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Se trata quizá de la más antigua norma de rango legal en mencionar la evaluación del desempeño de los empleados públicos. Sin duda y como es sabido, la gestión sanitaria es una de las más costosas de las ramas de actividad de nuestras Administraciones Públicas, por lo que ha sido una de las que antes se han visto impelidas a aplicar criterios de calidad y evaluación. Posteriormente se vincularán de

---

<sup>555</sup> Artículo 66 de la Ley 4/2011, de empleo público de Castilla la Mancha.

<sup>556</sup> Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León. La evaluación se regula en su artículo 70.



manera “fundamental” las retribuciones del personal estatutario a la evaluación del desempeño con el objetivo de lograr un mayor rendimiento<sup>557</sup>.

En el ámbito autonómico podemos destacar la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, que prevé la evaluación del desempeño particularmente como principio de ordenación de dicho personal (art. 3) y lo relaciona con la carrera (art. 83), si bien y como es habitual, deja en manos de la Administración el desarrollo del sistema.

En el ámbito de las Agencias Estatales, y dada su mayor implicación con la dirección por objetivos, se suele mencionar en todos los reglamentos de creación de estos organismos, aunque vinculándola fundamentalmente a las retribuciones y sin entrar en muchos más detalles. Así, podemos mencionar su inclusión en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios<sup>558</sup>, en la Agencia Estatal de Seguridad Aérea<sup>559</sup>, en la Agencia Estatal Antidopaje<sup>560</sup>, en la Agencia Estatal de Meteorología<sup>561</sup>, en la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria<sup>562</sup> o en la Agencia Estatal de Administración Tributaria<sup>563</sup>.

Más recientemente, y en el ámbito de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la evaluación del desempeño ha sido incluida en la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, desarrollada a efectos de evaluación del desempeño por la Orden PRE/266/2015, de 17 de febrero, por la que se establece el modelo y las normas reguladoras del Informe Personal de Calificación del Guardia Civil. Para la Policía Nacional, la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, asume los criterios del EBEP y regula muy sucintamente la evaluación del desempeño.

---

<sup>557</sup> Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, que modifica el artículo 41 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

<sup>558</sup> Real Decreto 1275/2011, de 16 de septiembre.

<sup>559</sup> Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero.

<sup>560</sup> Real Decreto 185/2008, de 8 de febrero.

<sup>561</sup> Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero.

<sup>562</sup> Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciembre.

<sup>563</sup> Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias.

En el Centro Nacional de Inteligencia su Estatuto<sup>564</sup> regula las evaluaciones del personal estatutario tanto para comprobar la idoneidad del personal temporal como las competencias para adquirir la condición de permanente y a efectos de carrera. En ambos casos se exigen evaluaciones periódicas de personalidad, competencia, rendimiento y conducta profesional.

La evaluación del desempeño periódica del personal estatutario mide y valora las cualidad, méritos, aptitudes, competencia, rendimiento, forma de actuación profesional, eficacia y contribución al logro de los objetivos. Se realiza a través de informes personales y tiene efectos en materia de retribuciones complementarias, así como en la carrera, teniéndose en cuenta la trayectoria, aptitud, competencias, experiencia, responsabilidad y dedicación.

Al mismo tiempo se establecen otros dos tipos de evaluación: para determinar la insuficiencia de condiciones profesionales y de condiciones psicofísicas. En el primer caso se exigen evaluaciones negativas durante tres años consecutivos o cuatro en un período de diez años y puede suponer la limitación de ocupación de determinados puestos o la pérdida de la condición de personal estatutario. En el caso de evaluaciones para determinar la insuficiencia de las condiciones psicofísicas, que puede iniciarse de oficio o a instancia del interesado, podrían suponer la limitación para ocupar determinados puestos o la incapacidad permanente para el servicio.

Debido al carácter especial del Centro Nacional de Inteligencia y la alta cualificación que se exige a su personal, su régimen no sólo queda fuera del EBEP ex artículo 4.g), sino que vemos aquí un caso quizás excepcional en nuestro ordenamiento de pérdida de la condición de personal estatutario a causa de evaluaciones negativas<sup>565</sup>.

La evaluación del desempeño también ha sido regulada en la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, cuyo artículo 26 prevé la aprobación de un sistema de evaluación del desempeño del personal investigador funcionario de carrera, que tendrá efectos en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de las retribuciones complementarias.

---

<sup>564</sup> Capítulo III del Título IV del Real Decreto 240/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia.

<sup>565</sup> Esto no es nuevo con el EBEP, pues el artículo 15 del anterior Estatuto del personal del CNI (aprobado por el Real Decreto 1324/1995. El citado artículo 15 fue modificado por el Real Decreto 324/2004) ya preveía el sometimiento de su personal a procesos de “valoración de idoneidad” y la posibilidad de ser cesado. La SAN de 23 noviembre 2011, por ejemplo, confirma el cese de una de sus miembros por falta de idoneidad para continuar prestando servicios en el Centro.

Finalmente podemos mencionar su inclusión en el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear<sup>566</sup>, la legislación sobre Policía foral navarra<sup>567</sup>, o en el régimen local andaluz<sup>568</sup>.

### *5.3.- Algunos apuntes sobre la evaluación del desempeño en la Universidad española.-*

El caso de la Universidad pública española en materia de evaluación e incentivación del desempeño cuenta con unas peculiaridades que queremos si quiera apuntar en este epígrafe, y que son anteriores al EBEP. Al margen de la estructura retributiva común al conjunto de empleados públicos, el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario<sup>569</sup>, regula las especialidades de las mismas para el personal docente. En tal sentido, a efectos de evaluación destacan dos complementos; por una parte el denominado componente por méritos docentes, conocido como quinquenio por acreditarse cada cinco años, y que se puede solicitar voluntariamente por el profesorado a tiempo completo o por el tiempo equivalente en los casos de dedicación a tiempo parcial.

Este tipo de evaluación se realiza por la propia Universidad una sola vez al año y se valora como favorable o no favorable. En caso positivo se aplica una cuantía económica consolidada en función del nivel de complemento de destino que tenga el profesor. Sin embargo, este componente presenta una importante deficiencia en cuanto a su pretendido carácter incentivador y de mejora de los resultados de la Universidad, pues al evaluarse básicamente la actividad docente, concretada de manera casi exclusiva en los años de ejercicio de la misma en distintos regímenes u organismos, se convierte en la práctica en algo similar a los trienios. También debe tenerse en cuenta que un profesor universitario desempeñará su labor docente casi siempre en el mismo puesto de trabajo durante toda su vida laboral, por lo que el quinquenio no produce, más allá de su valoración económica, una verdadera motivación.

En parte para evitar esta situación y con el objeto de mejorar los resultados profesionales y de la propia Universidad, el mencionado Real Decreto regula un complemento de productividad

---

<sup>566</sup> Real Decreto 1440/2010.

<sup>567</sup> Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

<sup>568</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

<sup>569</sup> La más reciente modificación del mismo se operó mediante el Real Decreto 1325/2002, de 13 de diciembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario.

que valora “el rendimiento de la labor investigadora”<sup>570</sup>, realizada cada seis años (motivo por el cual se conoce también como “sexenio”), verdadero factor motivador en un ámbito propicio para aquella y que además reporta unos beneficios claros a la Universidad y a la sociedad en su faceta de transmisión del conocimiento. Tampoco perdamos de vista que el desarrollo de la investigación y su transmisión se encuentran entre los fines propios de la Universidad, de acuerdo con el artículo 39.3 Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. Empero, y como señalan CANCELO MÁRQUEZ y BASTIDA DOMÍNGUEZ, los sexenios han perdido parte de ese carácter retributivo al aplicarse cada vez más a la carrera profesional<sup>571</sup>.

La actividad investigadora viene recogida por el artículo 20.1.b CE al reconocer el derecho fundamental a la libre investigación científica, impulsado en el ámbito universitario precisamente a través del referido Real Decreto 1086/1989, lo que para RODRÍGUEZ DE SANTIAGO<sup>572</sup> supuso un gran impulso en la calidad y cantidad de la actividad investigadora en la Universidad, actividad que define como la consistente en la “obtención de nuevo conocimiento a través del método riguroso que caracteriza lo científico y en la difusión de sus resultados”.

La evaluación de este complemento es de carácter voluntario, lo cual se conecta perfectamente con el hecho de constituir un derecho, que además tiene el carácter de fundamental. Por otro lado, la evaluación puede solicitarse cada seis años como mínimo, existiendo, al igual que con los quinquenios, una convocatoria anual. La evaluación de los “sexenios”, tanto de los

---

<sup>570</sup> Art. 2º apartado 4.1, del Real Decreto 1086/1989. La actividad investigadora y su evaluación han sido tratadas, entre otros y sin ánimo de exhaustividad, por ORTEGA IRIZO, F.J., “Propuesta de mejora del índice agregado de impacto: aplicación a la valoración de sexenios de investigación”, *Revista española de documentación científica*, vol. 26, nº 4, 2003, pp. 403-417. NIETO MARTÍN, S. y RODRÍGUEZ CONDE, M.J., “Reconocimiento administrativo de la actividad investigadora en la Universidad: reflexión acerca de los denominados sexenios de investigación a partir de unos datos empíricos”, *Enseñanza & Teaching: Revista interuniversitaria de didáctica*, nº 24, 2006, pp. 315-346. PRADA, A.D., “Tomando la evaluación en serio: Cuestiones materiales y formales en la concesión de los sexenios de investigación”, *Investigación y docencia en Derecho: Actas del IV Simposio Compostelano sobre enseñanzas jurídicas*, Santiago de Compostela, 2011, pp. 1-15. MARTÍN VIDE, J. y CARAVACA BARROSO, I., “Valoración de la investigación por parte de la CNEAI: Los Tramos de Investigación, o sexenios”, *La investigación geográfica en España (1990-2012)*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, 2013, pp. 321-328.

<sup>571</sup> CANCELO MÁRQUEZ, M.T. y BASTIDA DOMÍNGUEZ, M., “La evaluación de la investigación en España: los sexenios en las áreas de economía y empresa”, *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 78, 2013, pp. 265-292.

<sup>572</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., “Libertad de investigación científica y sexenios”, *Revista catalana de dret públic*, nº 44, 2012, pp. 225-252.

profesores universitarios como de los científicos del CSIC, se encuentra centralizada en la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), perteneciente al Ministerio de Cultura, Educación y Deporte<sup>573</sup>.

El procedimiento y criterios generales de evaluación se regulan en la Orden de 2 de diciembre de 1994, por la que se establece el procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora en desarrollo del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario. Dicha Orden destaca el verdadero significado de este complemento al indicar en su artículo 7 que “valorará la contribución al progreso del conocimiento, la innovación y creatividad”.

Antes de comentar los criterios de evaluación conviene apuntar la crítica que autores como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO<sup>574</sup> han realizado sobre la regulación de la evaluación de la actividad investigadora por normas de rango reglamentario, teniendo en cuenta que se trata del desarrollo de un derecho fundamental que no sólo extiende sus efectos al apuntado complemento de productividad sino que los sexenios otorgan también otros derechos como dirigir Tesis en algunas Universidades, formar parte de ciertos órganos (comités asesores del CNEAI) o el acceso al nivel de catedrático, lo que, como indicábamos anteriormente, se conecta más con el progreso en la carrera y el prestigio profesional. Por tal motivo el autor considera que al menos “las líneas básicas de la regulación de la organización y el procedimiento de la evaluación, así como de sus efectos” deberían regularse por ley. Se da aquí, no obstante, una situación parecida aunque a priori más alarmante, que con la evaluación del desempeño regulada en el EBEP, pues aunque existen ciertas leyes de empleo público autonómicas que establecen una regulación mínima sobre los elementos a valorar<sup>575</sup>, en general sólo recogen los principios informadores, requisitos técnicos y los efectos generales del proceso de evaluación (copiando incluso literalmente el artículo 20 EBEP) y delegan en normas reglamentarias el resto de la regulación.

Decíamos que la situación en el ámbito universitario es más alarmante al estar centrada en un derecho fundamental. En cualquier caso, el defecto en este ámbito quizás haya sido no

---

<sup>573</sup> Dicha Comisión fue creada por el citado Real Decreto 1086/1989. Su funcionamiento se regula por la Orden ECI/3184/2005, de 6 de octubre, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora.

<sup>574</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., “Libertad de investigación científica y sexenios”, *Revista catalana de dret públic*, nº 44, 2012, pp. 225-252.

<sup>575</sup> Sin ir más lejos, la comentada Ley 4/2011, de empleo público de Castilla la Mancha.

establecer por ley al menos esa regulación mínima, cosa que sí hace el EBEP y las leyes de desarrollo.

La evaluación se divide en aportaciones ordinarias (“libros, capítulos de libros, prólogos, introducciones y anotaciones a textos de reconocido valor científico” artículos en revistas de reconocido prestigio, patentes...) o extraordinarias (“Informes, estudios y dictámenes”, trabajos técnicos, comunicación en congresos, dirección de tesis doctorales...).

Estos criterios de evaluación se desarrollaron a través de la Resolución de 26 de noviembre de 2014, de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, por la que se publican los criterios específicos aprobados para cada uno de los campos de evaluación. La citada norma divide dichos criterios en hasta once campos del saber, desde matemáticas hasta filología (Derecho y Jurisprudencia se refleja en el campo 9), más un campo 0 de transferencia del conocimiento e innovación, común para todos los evaluados y que también refleja la razón de ser de este complemento.

A modo de ejemplo, en el citado campo del saber jurídico se establecen como criterios particulares la calidad de los trabajos publicados, el índice de impacto (prestigio) de la publicación, el número de citas bibliográficas obtenidas, la originalidad de las aportaciones, las propuestas de perfeccionamiento de las normas jurídicas, los análisis de Jurisprudencia que aclaren sus criterios. No obstante, el sistema de fijación de los criterios ha sido criticado por variar casi cada año, con la consiguiente inseguridad producida, y sobre todo porque se suelen ampliar los requisitos, más si tenemos en cuenta que lo que se evalúa es un período de seis años<sup>576</sup>.

Además, a algunos de estos criterios hay que criticarles también su falta de transparencia y por tanto de objetividad<sup>577</sup>, lo cual supone uno de los mayores límites en los procesos de evaluación, sobre todo si nos referimos a un derecho fundamental. La Resolución incluye expresiones como la valoración del número de autores, las citas obtenidas o los indicios de calidad, pero ni se dan cifras ni se aportan otros elementos que permitan, de manera objetiva, definir esa calidad.

Un apartado interesante que incluye este campo 9 es la referencia a criterios de valoración negativa o que no se tendrán en cuenta, lo que supone aclarar y objetivar mejor dichos criterios. Por ejemplo, se valora negativamente la reiteración de publicaciones en el mismo órgano donde el profesor investiga, el material docente, la edición de textos o traducciones, las simples

---

<sup>576</sup> CONSEJO DE DIRECCIÓN. “Investigación y sexenios”, *Psicothema*, vol. 25, nº 2, 2013, pp. 149-150.

<sup>577</sup> Op. Cit.

recopilaciones legislativas o los dictámenes y proyectos. Tampoco se valora “cada una de las contribuciones en que haya podido ser dividida una misma investigación en el caso de que, por su contenido y características, debiera constituir una única monografía o un único artículo de revista”, lo que para RODRÍGUEZ DE SANTIAGO ha respondido al intento de evitar cierta “picaresca” producida en el ámbito universitario<sup>578</sup>.

Por lo que hemos contemplado hasta ahora encontramos una importante conexión entre la evaluación de los sexenios y la formación, pues realmente una parte importante de lo que se está evaluando (al margen de la transmisión del conocimiento, que sería la expresión hacia el exterior) es precisamente la obtención por parte de los evaluados de un mayor conocimiento, pues no cabe duda de que la investigación conlleva un importante componente de adquisición de conocimientos (aunque otra parte de esa actividad puede ser simplemente de mera transmisión del conocimiento experto ya adquirido).

Es decir, la formación se convierte en gran medida en objeto –indirecto si se quiere, a través de su divulgación- de la evaluación de la actividad investigadora, más que en una necesidad detectada por la evaluación para mejorar las competencias profesionales (como prevé básicamente el EBEP), si bien también le servirán al profesor en su labor docente.

Otra peculiaridad del sistema de evaluación de la actividad investigadora es que la superación de cada sexenio supone la obtención del correspondiente complemento de productividad por un período de seis años, en función del nivel de complemento de destino. Esta limitación temporal del complemento supone –en principio- un incentivo más para continuar con la labor investigadora al no consolidarse, aunque también puede suponer que el profesor evalúe previamente hasta qué punto y en qué medida desea esforzarse investigando para obtenerlo, todo ello en función de la exigencia del proceso de evaluación.

Por lo que respecta al procedimiento evaluador, la CNEAI lleva a cabo la evaluación por sí misma o, lo que es más habitual, apoyada por comités asesores formados por profesores especialistas (con al menos tres sexenios). La crítica que se viene haciendo por autores como RODRÍGUEZ DE SANTIAGO es que en ocasiones dicha evaluación no se realiza por profesionales del mismo área de conocimiento sino de otras adyacentes, proponiendo que “el peso y la responsabilidad fundamentales de cada evaluación” recaiga sobre *pares* del evaluado,

---

<sup>578</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., “Libertad de investigación científica y sexenios”, *Revista catalana de dret públic*, nº 44, 2012, pp. 225-252.

expertos en el mismo área de conocimiento<sup>579</sup>. Nos encontramos con la cuestión, similar a la que se da en cualquier proceso de evaluación “al uso”, de la necesaria formación del evaluador, aunque aquí, obviamente y por la complejidad y especialidad de las materias a evaluar, se hace más necesaria aún.

También se da la particularidad de no valorarse suficientemente la cantidad de producción investigadora, pues cumplido un mínimo se logra el sexenio con un único complemento<sup>580</sup>. No existen tramos de producción científica y de su consiguiente complemento, que al margen de conceder el sexenio a partir de un mínimo, incentivara también económicamente una mayor transmisión del conocimiento.

Tanto los quinquenios como sobre todo los sexenios configuran un verdadero complemento de carrera horizontal, que compartiría con la evaluación a efectos de la misma en el resto de las Administraciones –por su voluntariedad- el problema del posible perjuicio a los intereses de la Administración cuando no se desee participar en las evaluaciones (y que apuntaremos al tratar la carrera horizontal). Por ejemplo, disponer de menos profesionales con sexenios se traduce en un menor impacto investigador de la Universidad en publicaciones, por ejemplo, en una peor posición en los *rankings* nacionales e internacionales de calidad, etc. pero además, para el profesor puede suponer no poder participar en actividades que podrían beneficiarle en su carrera. Así, en la Universidad de Castilla la Mancha se exige tener al menos un sexenio para dirigir una Tesis doctoral. Con este tipo de incentivos se trata de conjugar el interés de la organización con el del empleado y animarle a participar.

Para finalizar, más allá de consideraciones económicas, la evaluación de la actividad docente e investigadora aporta un importante valor a la hora tanto de acceder a un puesto de profesor (contratado doctor, ayudante, colaborador<sup>581</sup>), como para la acreditación y ascenso en la carrera docente de los profesores titulares y catedráticos de Universidad<sup>582</sup>.

---

<sup>579</sup> Op. Cit.

<sup>580</sup> CONSEJO DE DIRECCIÓN. “Investigación y sexenios”, *Psicothema*, vol. 25, nº 2, 2013, pp. 149-150.

<sup>581</sup> Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

<sup>582</sup> La normativa básica se encuentra en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y en el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios. Todas estas acreditaciones se realizan a través de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).



## 6.- LECCIONES APRENDIDAS.

Como indicábamos al comienzo de este Capítulo, nuestro sistema de empleo público tiene mucho que aprender de las experiencias de otros países, comenzando por el hecho de que también ellos han bebido de las fuentes del sector privado. Por otro lado, vemos igualmente que los modos de abordar las posibilidades de la evaluación del desempeño son diversos aunque todos ellos tratan de lograr los mismos objetivos, disponer de una Administración más eficaz y eficiente.

Las notas que queremos reseñar de los modelos vistos son las siguientes. En primer lugar, la importancia que debe darse a la selección del personal, lo que el EBEP denomina atraer a los mejores, al talento hacia el sector público. Es una tónica general que el sector privado tiene casi la hegemonía en la atracción y la retención del talento por las posibilidades de carrera, salarios y sobre todo por la importancia que se da al capital humano. Hemos podido ver el tratamiento que reciben los empleados públicos, a los que se les asesora y apoya en su formación y carrera, existiendo itinerarios formativos, se cuenta con ellos e incluso se les premia su contribución a la organización en materias como mejora de procesos, etc. Existe, en definitiva, una importante cohesión entre la organización y su personal. En Francia fueron conscientes del problema de los modelos de acceso a la función pública mediante pruebas memorísticas y comenzaron a tener en cuenta las aptitudes y competencias. En Gran Bretaña, por su parte, lo hemos podido ver a través de la valoración de la experiencia en la empresa privada y la gran cantidad de recursos personales y materiales con que cuenta la gestión de personas en el *Civil Service*, disponibles estos últimos en Internet, utilizando las redes sociales, etc., creando –en definitiva- una red compacta de servicio a los propios empleados y con la que contar para su desarrollo profesional.

Este interés hacia la captación del talento también lo ha plasmado el EBEP al fomentar las entrevistas y los períodos de prácticas. Las entrevistas no sólo deberían ser una herramienta para la evaluación sino extenderse a la selección con las debidas garantías, claro está. Por lo que respecta a la innovación y mejora de procesos, nuestras Administraciones parecen estar dándose cuenta poco a poco de su importancia y así, la legislación gallega lo prevé como elemento a tener en cuenta en las evaluaciones del desempeño. Un tema relacionado con éste, y al que se presta muchísima atención en el Derecho comparado por la propia finalidad de las reformas llevadas a cabo, es la correlación entre los objetivos asignados y el ahorro de costes, cuestión que debería tenerse en más cuenta en España.

Por otro lado, se presta mucha atención a la alineación entre los objetivos generales de la organización y los correspondientes a los departamentos, unidades y los fijados a los empleados.

Debe haber, por tanto, una imprescindible relación en cascada desde la definición de las políticas públicas hasta los logros que se exijan a cada empleado para poder hablar de un sistema realmente compacto y racional de evaluación del desempeño.

Otro elemento que está demostrando su gran valor es la dirección pública. La evaluación de estos profesionales comprende sus competencias, como puedan ser el liderazgo, la gestión de personas y equipos de trabajo, la visión estratégica, etc., pero además los objetivos alcanzados por su unidad administrativa. Esto supone de nuevo la responsabilidad en cascada, permitiendo establecer un mayor compromiso y no sólo que el directivo sepa transmitir los objetivos a cada miembro de su equipo sino que va a ser evaluado sobre su consecución.

Por otra parte, las evaluaciones anuales vienen siendo la regla general, aunque igualmente se tienen en cuenta objetivos a más largo plazo, pues resulta obvio pensar en la posibilidad de planes plurianuales.

Es interesante también el establecimiento de compromisos de desempeño al comienzo de cada período, de modo que los evaluados sepan exactamente qué se espera de ellos. Pero lo peculiar es la posibilidad de realizar revisiones a mitad del período, que permite comprobar el progreso obtenido y realizar los ajustes necesarios. Esto evita la sorpresa de llegar a la entrevista final y no alcanzar los objetivos o que haya importantes desviaciones a consecuencia de cambios importantes habidos a lo largo del mismo.

Un tema que ha preocupado a la doctrina y que siempre plantea dudas a la hora de establecer procedimientos de evaluación es la de quién evaluará y las garantías que tendrá el evaluado. Como hemos visto, se presta mucha atención en general a la información de los procesos y a la formación de los evaluadores, que por cierto suelen ser los superiores jerárquicos o los directivos. Se ha hablado del cambio que hubo de hacerse en Francia cuando el evaluador era el jefe del departamento, varios niveles por encima del evaluado, y que por tanto no podía conocer bien el trabajo del mismo. Con ello se refuerza la tendencia a que sea el inmediato superior o al menos aquel que conozca lo mejor posible y pueda comprobar la actuación del evaluado.

Para dotar de mayores garantías al sistema se debería contar con un órgano superior que validase o al menos supervisase los resultados de las evaluaciones. Suele tratarse de Comisiones paritarias, como en Francia, Gran Bretaña y Chile.

Una materia importante y que es tratada de manera muy diferente en cada país es la de los efectos de la evaluación del desempeño, que pueden ir desde el mantenimiento en el puesto o ser removidos (directivos y gerentes de nivel medio en Portugal; o funcionarios no senior en Gran Bretaña) hasta aumentos o disminuciones de la antigüedad (Francia), efectos en la carrera –muy comunes- o incentivos económicos. Lo que destaca es el caso de Chile, donde se daban los típicos sesgos del evaluador e incluso los evaluados se turnaban para recibir el incentivo económico. En Alemania hemos visto que se establecen unas cantidades globales anuales (como en España) para pagar los diferentes incentivos. También destacan los efectos en la formación, con posibilidad de acceder a cursos, y de carácter más especializado. Igualmente, hemos hecho mención al problema de la motivación, cuestión esencial en materia de evaluación del desempeño, pues de lo que se trata es de premiar el buen desempeño y las aportaciones a la organización. Con todo ello aprendemos que deberán estudiarse muy bien los efectos que quiera darse a las evaluaciones y que no todo se resuelve con incentivos económicos.

Tampoco debemos dejar de lado las posturas flexibilizadoras que desde diversos sectores doctrinales e incluso desde la OCDE se vienen propugnando para reducir las rigideces de una Administración que debe ofrecer respuestas cada vez más rápidas. Medidas que también deberán aplicarse al empleo público y que si se están llevando a cabo en otros países e incluso en algunas de nuestras Administraciones creemos que se podrán extender al resto. Unas medidas de flexibilización que no suponen obviar los compromisos de garantía de derechos sino de buscar la eficacia eficiente, lo que impondrá mejorar los procesos, eliminar duplicidades y optimizar la gestión del personal.

Hay un aspecto común a algunos países, la clasificación obligatoria de los evaluados a través de un porcentaje de ellos asignado para cada nivel de desempeño. Creemos que este tipo de clasificaciones, si bien pueden tener algunas ventajas como saber de antemano cuántos estarán en cada nivel a efectos de reparto de premios, y como en el caso italiano, asemejarse a una clasificación habitual en forma de campana de Gauss (sistema bastante utilizado en la empresa privada), no reflejan la realidad de las evaluaciones y desincentivarían a buenos evaluados que no puedan ser incluidos en su nivel, pudiéndose realizar realmente una *doble* evaluación, la principal y la que supone que quienes han superado la puntuación requerida sean, no obstante, clasificados en otra posición. Por tanto, creemos que no sería una buena lección a aplicar en nuestras Administraciones o, en su caso, habría que tomar con mucha precaución su aplicación.

Respecto de las experiencias en nuestro Derecho, poco más hay que agregar a las conclusiones ya mencionadas. En el caso de la AGE su experiencia ha demostrado la necesidad de comenzar con pruebas piloto para ir depurando el sistema, que todos los implicados se vayan acostumbrando a él y crear cultura de evaluación. Sin embargo, se podría criticar que al evaluarse sólo el desempeño individual y no el colectivo pierde parte de sus posibilidades, más teniendo en cuenta que mucho del trabajo en la Administración depende de grupos o equipos humanos.

También debemos destacar la importancia del apoyo de la cúspide y del alineamiento de objetivos con la necesaria creación de un Plan estratégico. Un aspecto en el que se han dado problemas que es necesario solventar para objetivar el sistema es la correcta concreción de los objetivos y su temporización, así como hacer partícipes a los evaluados en el establecimiento de aquellos, pues se ha revelado la imposibilidad de que el superior conozca todos los detalles del trabajo de aquellos, sobre todo si no es el inmediato.

En este sentido debe destacarse la dificultad de objetivar los diccionarios de competencias, aunque por lo que ya vimos creemos que no es imposible y resulta incluso necesario para facilitar el trabajo de los evaluadores.

En cuanto a la experiencia en Asturias nos encontramos con un sistema relativamente sencillo que partía de la debilidad de la organización de no contar con una descripción de puestos de trabajo pero que se resolvió de una manera muy participativa, aunque fuese por la incertidumbre de saber qué ocurriría con el *anticipo* económico si no se entraba en el sistema.

Destaca aquí también el liderazgo e impulso político inicial, así como la agrupación de los empleados por unidades funcionales para optimizar el sistema. También queremos reseñar el informe que pueden aportar los evaluados a la entrevista por su importancia para resaltar unos logros que quizás escapan del control del evaluador.

Un factor importante es establecer como objetivos aquellos que impliquen una mejora continua y que se conectan perfectamente con la optimización de indicadores de resultados (reducción de tiempos, mejora de porcentajes...). También destaca la flexibilidad en el establecimiento de objetivos y su facilidad de cuantificación y medición.

## **CAPÍTULO V.- CONDICIONANTES PARA LA CORRECTA APLICACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN**

El éxito de la evaluación del desempeño no pasa solamente por un buen diseño, implementación y ejecución. Su carácter transversal en la gestión del personal, como elemento troncal para unir y dar esa necesaria cohesión a la misma, así como sus usos y efectos, requieren de unos presupuestos y condicionantes organizativos y culturales previos para poder hablar de un modelo óptimo de evaluación, y que por desgracia no siempre se da en nuestras Administraciones, como venimos indicando.

Esos condicionantes han llevado a GALINDO MEÑO a hablar del “ecosistema de la evaluación del desempeño”<sup>583</sup>, pues no sólo no se puede entender la misma como algo independiente de otros elementos de esa gestión del personal, sino también por la dependencia que tiene de unas condiciones previas para funcionar y dar los resultados que se esperan de ella.

### **1.- LA ADECUADA CONFIGURACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO COMO ELEMENTO ESENCIAL PARA EL ÉXITO DE UN MODELO DE GESTIÓN Y DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**

La LMRFP reforzó la idea del puesto de trabajo introducida por la LFCE dentro del sistema de función pública, configurando un sistema que el EBEP se ha encargado de consolidar y reforzar como elemento esencial en la estructura del empleo público en el conocido modelo mixto empleo-carrera que actualmente tenemos<sup>584</sup>.

---

<sup>583</sup> GALINDO MEÑO, C., *La evaluación del desempeño* [Conferencia], Seminario TIC y Productividad del empleo público (VII), Madrid, 12 de septiembre de 2012.

<sup>584</sup> Por todos, MOREY, A., “El puesto de trabajo en la Administración Pública Española”, *Revista andaluza de Administración Pública*, nº 27, 1996, pp. 299-339. MAURI MAJÓS, J., “Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local”, *Cuadernos de derecho local*, nº 2, 2003, pp. 42-66. CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Masdríd, INAP, 2012. pp. 147 y 187. VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre carrera administrativa*, Comisión de Coordinación del Empleo Público. Ministerio de Hacienda y AA.PP, 2013. p. 5. El Informe de la Comisión ha definido la estructura del empleo público como el “modo de organizar la relación entre las personas y las tareas en una organización, así como a la ordenación y jerarquización de los diferentes tipos de tareas del modo que resulte más adecuado en cada caso para

Por desgracia, las buenas intenciones de la LFCE y posteriormente de la LMRFP no lograron que nuestras Administraciones se aplicaran lo suficiente y nos encontramos aún hoy en día con que muchas de ellas carecen no sólo de RPT<sup>585</sup> -sobre todo en el ámbito local, como señala MANZANA LAGUARDA<sup>586</sup>- sino que desconocen el concepto mismo de puesto de trabajo y su diferencia con otros tan importantes como la plaza (llegándolos a confundir), la posición o la dotación, etc. No ha de extrañarnos tal situación si consideramos la inexistencia de un concepto legal de puesto de trabajo y su incardinación en el sistema tradicional de cuerpos y escalas<sup>587</sup>, al margen de la poca atención que se la ha venido prestando en la práctica por la inexistencia de una verdadera gestión de personal. En efecto, pese al lugar que el EBEP le otorga en el nuevo modelo de recursos humanos se ha perdido una oportunidad de oro para solventar las dudas y confusiones que muchas veces se producen entre conceptos típicos de este entorno.

En este sentido, y a falta de dicha definición, podemos aprovechar los conocimientos y experiencia de la siempre avanzada Comunidad Autónoma vasca en esta materia, a través del Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos, y que define el puesto de trabajo como “una unidad organizativa básica de

---

garantizar el buen funcionamiento del sistema en su conjunto”. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 31. p. 78.

<sup>585</sup> Recordemos que la STS del 5 de febrero de 2014 (recurso 2986/2012) modifica su doctrina sobre la consideración de las RPT como acto ordenador de carácter general, entendiendo que ahora se trata de un acto administrativo (doctrina reiterada por otras como la STS de 14 de diciembre de 2014 o la STS de 20 de enero de 2015), con las consecuencias lógicas atinentes a su sometimiento a los principios y normas del procedimiento administrativo. ANDRÉS SEGOVIA, B., “Relaciones de puestos de trabajo. ¿Reglamento o acto administrativo?” STS de 05 de febrero de 2014 (JUR 2014\1572)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 3, 2015, CORDERO SAAVEDRA, L., “La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas”, *Actualidad administrativa*, nº 26, 2002, pp. 749-766, RUIZ ARNÁIZ, G., “Relaciones de Puestos de Trabajo: ¿disposiciones generales o actos administrativos?”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 9, 2014, pp. 1028-1036.

<sup>586</sup> MANZANA LAGUARDA, R., *La nueva función pública: una injustificable demora*. Especial referencia a la ley valenciana 10/2010, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. p. 104.

<sup>587</sup> Esa relación parece intentar aclararse ahora en el EBEP al prever la agrupación de puestos de trabajo “en función de sus características” (art. 73.3) y a los funcionarios en “cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo” (art. 75.1).

estructuración de la función pública [...] constituido por la agrupación de funciones que, a su vez, se descomponen en tareas” (art. 3)<sup>588</sup>.

De manera similar GORRITI GONTIGUI lo considera como,

un conjunto de responsabilidades reunidas por razón de su proceder o de otros criterios (ámbitos, recursos tecnológicos, territorialidad, etc.). Los puestos se definen con funciones, y esta es una actividad exclusiva de la Administración, pero se deciden por tareas y esta actividad, siéndolo también, se nutre de información que está en la pericia de los trabajadores, a quienes hay que preguntar (Análisis de Trabajo)<sup>589</sup>

Su importancia radica en que es a través del puesto de trabajo como el empleado accede a la Administración, y sobre todo desarrolla su trabajo por medio de las tareas que aquel tiene asignadas; es el vínculo esencial entre ambos, siendo tal su trascendencia que autores como PEIRÓ SILLA CORTÉS CARRERES destacan que es el referente para llevar a cabo la gestión del personal<sup>590</sup>, por lo que hemos de concluir que influirá de manera decisiva en el modelo integral que ha perfilado el EBEP. Esto se reflejaba en el Informe de la Comisión al considerar que “el puesto de trabajo debe ser contemplado en todas las Administraciones Públicas como el núcleo básico de gestión de recursos humanos”<sup>591</sup>, del que parten actuaciones dentro del entorno de ésta

---

<sup>588</sup> De manera similar pero más sencilla FERRI DURÁ los define como el “conjunto de tareas y actividades que éste tiene asignadas”. FERRI DURÁ, J., “Los puestos de trabajo”, Blanca Olías de Lima Gete (Coord.), *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Edit. Complutense, 1995, pp. 97-120. p. 103. No obstante, el artículo 73.2 del segundo borrador del EBEP, de 17 de abril de 2006, siguiendo en términos parecidos la ofrecida en el Informe de la Comisión, ya proponía una definición. El informe lo definía como “el conjunto de tareas, funciones, responsabilidades y finalidades que se asignan a una persona en una Administración Pública”. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N.º 33. p. 82. Por su parte, el mencionado borrador lo hace del siguiente modo: “El puesto de trabajo es el conjunto de funciones, actividades, tareas u otras responsabilidades encomendadas por las organizaciones administrativas a cada empleado para cuyo desempeño sean exigibles determinados méritos, capacidades y experiencia profesional”.

<sup>589</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “El diseño de funciones y puestos en la administración”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 3, 2007, pp. 201-233.

<sup>590</sup> PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 262.

<sup>591</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N.º 31. p. 79. Algunos de los aspectos en que se refleja la importancia del puesto de trabajo en la gestión de recursos humanos han sido mencionados por el

como la asignación de objetivos y tareas, la carrera administrativa, el establecimiento de parte de las retribuciones, así como la propia evaluación del desempeño.

Se hace, por tanto, necesario que las organizaciones públicas diseñen apropiadamente sus puestos de trabajo, los ordenen y clasifiquen, lográndose con ello tener identificada y catalogada la estructura de la organización, paso imprescindible para realizar una óptima gestión del personal<sup>592</sup>. Esto es así pues no podemos sustraernos a la consideración de que si se pretende gestionar algo es imprescindible conocerlo en profundidad; de lo contrario se estará malgastando el tiempo. Debemos decir, por tanto, que si desconocemos el contenido del puesto no podremos evaluarlo.

La íntima relación existente entre el puesto de trabajo y la evaluación del desempeño resulta clara y hasta redundante en el EBEP si tenemos en cuenta que ésta evalúa el desempeño profesional en aquel. En otras palabras, el puesto de trabajo viene definido por las funciones y tareas a él asignadas y la evaluación va a aplicarse sobre el desempeño de dichas tareas que realice el ocupante del mismo.

No hay más que echar un vistazo a los artículos 1.j, 14.b, 14.e, 52, 53.10, 54.2, o el 95.c (para el procedimiento disciplinario) para comprobar la relación dual del desempeño en el puesto de trabajo como un derecho y un deber del empleado público, y que podemos resumir con el contenido del artículo 54.2 EBEP al imponer como principio de conducta del empleado público el “desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo [...] de forma diligente...”, lo que se ve reforzado con el artículo 73.1 EBEP<sup>593</sup>. Obviamente, si no quedan claras las tareas que componen el puesto será difícil conocer las responsabilidades de ejecución del empleado, sus obligaciones en cuanto al desempeño y en último extremo, el contenido mismo de la evaluación de su actividad profesional. Por tal motivo resulta esencial, como presupuesto necesario para realizar un buen desempeño, que al empleado se le informe de las funciones y tareas que tiene

---

Informe: “a) la definición de los perfiles de idoneidad de las personas para el desempeño de las funciones; b) la asignación y supervisión de las tareas; c) la evaluación del desempeño de los empleados; d) la fijación de la retribución, o mejor dicho, de una parte de ella; e) una de las modalidades de carrera profesional, aquélla que implica cambio de puesto de trabajo”.

<sup>592</sup> Op. Cit. p. 79.

<sup>593</sup> “Los empleados públicos tienen derecho al desempeño de un puesto de trabajo de acuerdo con el sistema de estructuración del empleo público que establezcan las leyes de desarrollo del presente Estatuto”.



asignadas de manera concreta y clara, en lo que LINDE PANIAGUA denomina una carta competencial<sup>594</sup>.

Todo esto nos recuerda que la evaluación del desempeño trae causa también de otra importante novedad que introduce el EBEP, pues se ha pasado de reconocer el derecho al cargo o de permanencia en el puesto de trabajo (art. 63.2 LFCE) al derecho al “desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional” (art. 14.b EBEP)<sup>595</sup>. A lo que la Administración se obliga ahora es a asignar a cada uno de sus empleados funciones y tareas que sean adecuadas a su nivel de competencia profesional, para lo cual es necesario comprobar periódicamente que aquel sigue cumpliendo los perfiles del puesto asignado o la falta de algún aspecto del desempeño para poder acordar las consecuencias que se prevén en la ley.

Como ha destacado RODRÍGUEZ GURTUBAY, el puesto de trabajo se configura como el punto en que confluyen las necesidades organizativas y funcionales de la Administración y la cualificación profesional, aptitudes, capacidades y conocimientos que se exigen a las personas para cubrir cada puesto<sup>596</sup>, y por tanto hemos de considerarlo como un componente cuya definición y ordenación no pueden faltar en un modelo integral de recursos humanos donde se inserte un sistema de evaluación del contenido de dichos puestos.

---

<sup>594</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 185.

<sup>595</sup> ALEGRE AVILA, J.M., “El sistema de carrera administrativa: el llamado derecho al cargo”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 49, 2001, pp. 15-21. Véase también CUADRADO ZULOAGA, D., “Derechos adquiridos de los funcionarios públicos”, *Actualidad administrativa*, nº 13, 2011, pp. 4. ALEGRE AVILA, J.M., “Derechos de contenido no económico, en particular el derecho al cargo: el Sistema de Carrera Administrativa. Otros derechos: honoríficos, vacaciones, dignidad del funcionario y Seguridad Social”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 89, 2006, pp. 16-27. MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Madrid, Cívitas, 1995. La confusión entre el derecho al cargo y el desempeño del puesto de trabajo fue aclarada, por todas, por la STS de 17 mayo 1993, recurso nº 2419/1991. FJ 2º.

<sup>596</sup> RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013. p. 92.

### 1.1.- La adecuada configuración de las relaciones de puestos de trabajo.-

Si los puestos de trabajo constituyen el núcleo de la gestión del personal, las RPT conforman la base documental de su contenido<sup>597</sup>, resultando esenciales en la planificación de los recursos humanos y en la organización del empleo público, y por lo que a nosotros interesa, imprescindibles para poder pensar siquiera en instaurar sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones.

Para CORTÉS CARRERES, GONZALO MUÑOZ y SANZ DÍAZ constituyen la “expresión sintética de una serie de decisiones que afectan a aspectos tan diversos –y a la vez tan estrechamente relacionados- como la estructura organizativa de los servicios, dotaciones de personal necesarias, el contenido de los puestos [o] los requisitos para su desempeño”<sup>598</sup>.

Como vemos, la razón de su importancia es que con ellas se consigue no sólo ordenar, racionalizar y sistematizar la estructura de los puestos de trabajo sino también definir las características de cada puesto y las competencias y aptitudes requeridas para su desempeño.

Todo ello permitirá saber en qué consiste el trabajo y posteriormente dónde se encuentra el nivel de un trabajo bien hecho, y sobre esto formular los indicadores y demás criterios que lleven a una correcta evaluación del desempeño y extraer las necesarias consecuencias.

A pesar de que el EBEP tampoco las ha definido, ha dejado vigente la definición del artículo 15.1 LMRFP, que las configura como el “instrumento técnico a través del cual se realiza

---

<sup>597</sup> Las RPT han sido tratadas, entre otros, por GIL FRANCO, A.J., “Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los Municipios, desde las normas y la jurisprudencia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 1577-1608. MOREY JUAN, A., “Las relaciones de puestos de trabajo: su naturaleza jurídica y problemática”, *Revista general de derecho*, nº 670, 2000, pp. 8981-8998. ORTIZ TORREMOCHA, M.M., “Instrumentos de gestión de recursos humanos: la plantilla, la relación de puestos de trabajo, planes de empleo y registros de personal”, Rosat Aced José Ignacio (coord.), *Guía práctica de gestión de personal y recursos humanos en la administración local*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2007, pp. 73-106. RUIZ LÓPEZ, M.Á., “Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y sus consecuencias procesales”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 168, 2015, pp. 209-232. JUAN GIL FRANCO, A., “Régimen jurídico básico de las relaciones de puestos de trabajo y estatuto de los funcionarios locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 3, 2015. BERMEJO CABRERO, F., “Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 62, 1989, pp. 229-242.

<sup>598</sup> CORTES CARRERES, J.V., SANZ DÍAZ, B., et al., *La Gestión del personal en la Administración Local*, Valencia, Diputación de Valencia, 2006. p. 78.

la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto”. Se trata, realmente, de una concepción sencilla pero que da idea del alcance de las RPT como manifestación de la potestad organizativa de la Administración para ordenar la estructura de personal en cada uno de sus servicios mediante la creación, modificación y supresión de los puestos de trabajo, y que a efectos de la evaluación permiten establecer los requisitos (perfiles) para el desempeño de cada uno junto con las condiciones en que se llevará a cabo el mismo.

Sin embargo, quizás esta definición se ha quedado un tanto corta, sobre todo teniendo en cuenta que es anterior al EBEP y por tanto, a pesar del intento reformador de la LMRFP no bebe de las expectativas que aporta aquel al empleo público. Sin ir más lejos, se centra en una concepción centrada en los servicios más que en tratar de conectar los puestos de trabajo y su contenido prestacional con los fines últimos de la Administración. Esta configuración es la que refleja la definición ofrecida más tarde por RODRÍGUEZ GURTUBAY, quien además de incluir el diseño de las unidades administrativas vincula ambos elementos, al indicar que es un instrumento de ordenación del personal que establece la estructura organizativa con el fin de conectarlas en el logro de los objetivos programados<sup>599</sup>.

En cualquier caso su importancia no se pone en duda por cuanto la propia Jurisprudencia del TS incide en ella para la racionalización de las Administraciones Públicas<sup>600</sup> y el Informe de la Comisión lo destaca como un instrumento decisivo en su modernización<sup>601</sup>. De acuerdo con estas previsiones el artículo 74 EBEP exige la estructuración de la organización de su personal a través de las mismas o de otros “instrumentos organizativos similares”, lo que para TOÑA GÜENAGA y CALONGE CRESPO “flexibiliza mucho sus contenidos y puede permitir la

---

<sup>599</sup> RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013. p. 78.

<sup>600</sup> STS 25 de marzo de 2011, Sala 3ª, FJ 5º: las RPT “constituyen el instrumento técnico mediante el cual la administración racionaliza y ordena las plantillas de personal, determinando sus efectivos de acuerdo con las necesidades de los servicios, es decir, lleva a cabo la ordenación del personal y se perfilan los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, constituyendo un mecanismo básico de la organización administrativa, ya que al elaborarlas y modificarlas la administración, en el ejercicio de la potestad de autoorganización que le está conferida, diseña el detalle de su propia estructura interna, con la finalidad no escondida de servir de cauce para el cumplimiento de la finalidad que representa”. En el mismo sentido la STS de 13 de junio de 2012, Sala 3ª, FJ 4º.

<sup>601</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 83.

inserción de instrumentos complementarios de gestión del personal que hagan más fácil su sistema de aprobación y modificación”<sup>602</sup>.

La cuestión que aquí se plantea está relacionada con el contenido mínimo que el EBEP exige que conste en las RPT. Efectivamente, la redacción del art. 74 se refiere al mismo: “la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias”. Pero como vemos, nada sobre su contenido. En efecto, la posición en el modelo de empleo público que se le ha querido dar a las RPT ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo puesto que el artículo 15.1.b LMRFP incluía además los requisitos exigidos para su desempeño y su redacción original también añadía las características esenciales de cada puesto.

Parece un contrasentido, como indicábamos, que tanto el Informe de la Comisión como el propio Estatuto den tanta trascendencia al puesto de trabajo como instrumento básico de configuración del empleo público en España, debiendo quedar su definición, contenido y características claramente determinadas en un documento como la RPT (u otro similar), y sin embargo se haya reducido su potencial y no se haya incluido ningún elemento de los que constituyen la base fundamental en la implantación de un sistema adecuado de evaluación del desempeño.

Bien es cierto que el artículo 74 EBEP se refiere a mínimos, pero al igual que decíamos en el apartado anterior, una cuestión de tanta trascendencia en la transformación de nuestras Administraciones y en materia de evaluación del desempeño no debería dejarse al albur de lo que el legislador estatal o autonómico quiera hacer<sup>603</sup>. Por lo tanto, siempre habrá que esperar que cada Administración tenga la suficiente sensibilidad para entender la importancia de contar con unas RPT lo más completas posible si pretenden que la evaluación del desempeño tenga éxito y de los frutos que se espera de ella, sin olvidar que ésta sí viene impuesta por el EBEP.

---

<sup>602</sup> TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., et al., Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 29.

<sup>603</sup> La Disposición final cuarta, apartado 3, dispone que “Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto”.

1.2.- *El análisis y descripción de puestos de trabajo y su papel en la definición del contenido del puesto de trabajo. El perfil profesional.-*

De manera previa podemos decir, con FERNÁNDEZ-RÍOS, que el análisis y descripción de puestos de trabajo (ADPT) es el procedimiento formalizado por medio del cual se obtiene toda la información necesaria para poder conocer el contenido de los puestos de trabajo<sup>604</sup>. Ya hemos indicado que el éxito de la evaluación del desempeño pasa por disponer de la más completa información sobre ellos, lo que se lleva a cabo por medio del ADPT, plasmado en las RPT. Si aquel se hace de manera pormenorizada ofrecerá todo el contenido necesario a éstas para elaborar y poner en marcha la evaluación del desempeño. Con ello queremos recalcar que una adecuada RPT debería pasar por un estudio en profundidad de la entidad, su estructura orgánica y ante todo funcional, los puestos necesarios (no los existentes) y sus funciones y tareas, de las que se extraerán las más relevantes, sin obviar los perfiles profesionales que se exigirán para desempeñarlos, lo que permitirá también avanzar hacia la evaluación por competencias.

Hemos de recordar que este proceso, allá donde no existan RPT, será complicado y costoso, y donde las haya convendría quizás revisarlas para adecuarlas al sistema de evaluación que se quiera implantar<sup>605</sup>, pues como puso de relieve la OCDE y ya mencionamos, la elaboración de las RPT es materia bastante compleja al no existir un método ideal con el que crear documentos totalmente fiables en la gestión de los recursos humanos<sup>606</sup>. En cualquier caso, es muy importante hacerlo bien desde el principio pues de ellas dependerá el éxito no sólo de cualquier política de recursos humanos sino de la propia evaluación del desempeño.

Antes de continuar resulta necesario detenernos en la definición de los conceptos de función y tarea por su importancia a la hora de introducirnos en la evaluación del desempeño, pues ya hemos indicado que ésta se apoya en las tareas que desarrolla el evaluado en su puesto de trabajo. Para ello nos puede servir nuevamente de guía de derecho positivo el Decreto 78/2005

---

<sup>604</sup> FERNÁNDEZ-RÍOS, M., *Análisis y descripción de puestos de trabajo: teoría, métodos y ejercicios*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1995. p. 55.

<sup>605</sup> No obstante, quizás sería más fácil para muchas Administraciones comenzar con pruebas piloto de planificación y ejecución de aquella a partir del contenido que se disponga en las RPT, pero esto sería auto-engañarse, pues de lo que se trata es de buscar el mejor modelo de evaluación, el más adecuado a las necesidades reales de la Administración, lo que debe suponer llevar a cabo las modificaciones que sean necesarias, incluida una actualización de las RPT, más que adaptar la evaluación del desempeño a lo que ya se tiene, que a buen seguro llevaría al fracaso a los intentos por implantarla.

<sup>606</sup> OCDE. *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, Paris, OECD Publishing, 2012. p. 14 y 66.

del Gobierno Vasco y lo señalado por GORRITI BONTIGUI. Así, la función es el enunciado de la responsabilidad que asume o puede asumir un puesto de trabajo, mientras que la tarea es el enunciado de una actividad que identifica un proceso por el que se da cumplimiento a las responsabilidades de la función (art. 3). Dicho en otras palabras, “la función indica lo que se debe hacer; mientras que la tarea señala cómo se debe hacer”<sup>607</sup>, definiendo un proceso determinado, quedando subordinada a aquella e implicando su ejecución material, como recuerda GORRITI BONTIGUI<sup>608</sup>.

Por su parte SERRANO SEGURA ha definido las funciones como “responsabilidades genéricas a cumplir en el puesto de trabajo, las cuales se subdividen en las distintas tareas que componen las mismas”<sup>609</sup>. Por tanto, podemos apreciar que las tareas son cada una de las acciones o procesos independientes, con inicio y final identificables y que van a caracterizar al puesto de trabajo.

Como señalan GORRITI BONTIGUI y TOÑA GÜENAGA<sup>610</sup> al explicar el proceso de modernización de la gestión de recursos humanos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, si bien cada puesto de trabajo tiene unas funciones a las que corresponden unas tareas, aquellas son

---

<sup>607</sup> Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. También TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 123. GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. p. 300. Además, las funciones constituyen la unidad organizativa básica para definir el puesto de trabajo.

<sup>608</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320.

<sup>609</sup> SERRANO SEGURA, J., “Propuesta de plan de racionalización de recursos humanos en las Administraciones Locales en tiempos de ajuste económico”, *Revista Auditoría pública*, nº 63, 2014, pp. 59-69. p. 62. Véase también

<sup>610</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F., “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Presupuesto y gasto público*, vol. 4, nº 41, 2006, pp. 245-270. p. 248. Hemos de tener también en cuenta que de acuerdo a este modelo toda tarea pertenece a alguna función, pues supone la plasmación práctica de la misma, no pudiendo quedar ninguna tarea sin función, ya que en tal caso se llegaría a la ineficacia o a responsabilidades mayores, pues si se ejecutan tareas sin tener competencias para ello no sólo se están dilapidando recursos sino que se está haciendo un mal trabajo desde el punto de vista organizativo.

estables y se pueden llevar a cabo de distinta manera, a través de diferentes procesos o formas de ejecutar las tareas (dependiendo del momento, de la tecnología e incluso del trabajador).

Llegados a este punto ya podemos realizar una aproximación más exacta al ADPT, diciendo, con COLLADO NAVARRO y RAMOS MONTAÑÉS, que “consiste en el examen de las tareas (actividades básicas diferenciadas que componen un determinado puesto) realizadas en un puesto de trabajo con el fin de fijar sus características esenciales y de definir las cualidades requeridas al titular del mismo para que pueda llevarlo a cabo de forma satisfactoria”<sup>611</sup>. Esta definición incluye un elemento con una nueva dimensión en la evaluación del desempeño, las competencias, perfiles o cualidades profesionales, las cuales adquieren un valor destacado con el EBEP al partir de la clasificación de los funcionarios en “cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo” (art. 75.1), no dejando de recordar en su Exposición de motivos que la progresión en la carrera y parte de la evaluación del desempeño se basan en ellas. En tal sentido, podemos definir la competencia profesional como “el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten el ejercicio de una actividad profesional conforme a las exigencias de producción y empleo”<sup>612</sup>.

El EBEP no ha sido ajeno a la necesidad de contar con una precisa definición del perfil del puesto, que COLLADO NAVARRO y RAMOS MONTAÑÉS denominan especificación del puesto<sup>613</sup>, apareciendo en el Informe de la Comisión como perfil de idoneidad<sup>614</sup>. En cualquier caso no es otra cosa más que delimitar las funciones, tareas, competencias, cualidades y requisitos que deberá tener quien lo ocupe y que sirve, como indica FÉREZ FERNÁNDEZ, “para hacer real

---

<sup>611</sup> COLLADO NAVARRO, I. y RAMOS MONTAÑÉS, M., *Clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1985. p. 27.

<sup>612</sup> Artículo 7.4.b Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Desde un punto de vista científico se han definido las competencias como una “característica subyacente de un individuo que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o con un desempeño superior en un trabajo o situación”. Cfr. SPENCER, M.L. y SPENCER, S.M., *Competence at Work. Models for Superior Performance*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1993.

<sup>613</sup> COLLADO NAVARRO, I. y RAMOS MONTAÑÉS, M., *Clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1985. p. 32.

<sup>614</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 91.

el principio de adecuación de la persona al puesto y garantizar la idoneidad de los criterios de cobertura de cada vacante”<sup>615</sup>.

A mayor abundamiento, la planificación de recursos humanos también se deja depender en buena medida del análisis de las necesidades de personal desde el punto de vista de los “perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos” (art. 69). No ha de extrañarnos su trascendencia por cuanto –como sabemos- a la hora de desempeñar un buen trabajo no sólo es necesario saber qué hay que hacer sino también cómo hay que hacerlo, siendo aquí donde entra en juego la definición de competencia profesional, que va a permitir seleccionar y mantener en cada puesto a la persona más adecuada al mismo.

Sólo configurando perfectamente el contenido del perfil del puesto de trabajo se podrá asegurar -al menos a priori- que se dispondrá efectivamente de la persona que mejor pueda desempeñarlo y por lo tanto la evaluación del desempeño no sólo será más efectiva sino que evitará (o al menos limitará) uno de los causantes de las evaluaciones negativas, que no es otro que la posibilidad de que la persona no llegue al nivel de cualificación necesario para realizar un trabajo óptimo (pues si la persona sabe y puede desempeñar un trabajo pero no quiere nos encontraríamos con la aplicación del régimen disciplinario).

En tal sentido, GORRITI BONTIGUI y TOÑA GÜENAGA señalan que para poder establecer de manera eficaz la mejor relación puesto-persona el perfil del puesto de trabajo debería incluir los siguientes elementos: conocimientos o formación teórico práctica necesaria para desempeñar el puesto; aptitudes o capacidad (p. ej.: inteligencia general, actitud verbal, numérica, etc.); destrezas o capacidad para resolver o llevar a cabo procedimientos previamente establecidos; y rasgos de personalidad o la actitud de la persona ante el trabajo, es decir, cómo se comporta, o dicho de una manera más sencilla, qué tipo de persona es<sup>616</sup>.

Se trata, en efecto, de una aproximación más completa que la apuntada por el Informe de la Comisión, que también establecía su contenido básico aunque con un carácter flexible proponiendo la inclusión de su contenido funcional y su ubicación dentro de la estructura organizativa (“el perfil de competencias que se requiere para ocuparlo, que debe ser coherente,

---

<sup>615</sup> FÉREZ FERNÁNDEZ, M., “Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 53-88.

<sup>616</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F., “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Presupuesto y gasto público*, vol. 4, nº 41, 2006, pp. 245-270. p. 266 y 267.



obviamente, con las exigencias funcionales del puesto”), y el carácter fijo o temporal del puesto<sup>617</sup>.

En fin, la consecuencia más importante que hemos de extraer de la inclusión de las competencias a la hora de describir el contenido del puesto de trabajo es que no sólo son necesarias para definir el tipo de profesional que se necesita para cada uno de los puestos, sino que resulta esencial que estén bien definidas para llevar a cabo la evaluación del desempeño si pretendemos realizarla a través de competencias, que parece ser la línea marcada cuando se habla de evaluación de desempeño *stricto sensu* por su utilidad en la práctica de nuestras Administraciones, ya que permiten evaluar las características intrínsecas de la persona en un puesto, y donde se hará una necesaria comparación entre las competencias requeridas para desempeñarlo y las que demuestre el ocupante del puesto.

### *1.3.- Las monografías de puestos de trabajo como instrumento para flexibilizar el perfil del puesto de trabajo.-*

El Informe de la Comisión fue muy reticente con “la excesiva rigidez y falta de versatilidad”<sup>618</sup> de las RPT por sus consecuencias para la obtención de resultados, pues como también destacan PEIRÓ SILLA y CORTÉS CARRERES entre otros, la creación o alteración de sus contenidos conllevan complicados procesos de negociación colectiva, resistencias de los empleados, etc.<sup>619</sup>

Unido a esto se producen disfunciones a la hora de asignar nuevas tareas o modificar las existentes por nuevas circunstancias, como pueden ser los cambios que permiten las TIC o incluso si la Administración decide establecerlas junto con la adquisición de nuevos niveles de promoción

---

<sup>617</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 82.

<sup>618</sup> Op. Cit. N° 34. p. 83.

<sup>619</sup> Recordemos que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene reiterando la necesidad de posibilitar la negociación colectiva sobre las RPT. Por todas, STS de 21 de junio de 2013 o la STS de 8 de noviembre de 2013. PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. pp. 237-238, y 358. TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 122.

(como veremos al hablar de la carrera horizontal)<sup>620</sup>. También puede ocurrir que ni tan siquiera se disponga de una RPT y sin embargo se precise establecer el contenido funcional de los puestos de trabajo, pues el artículo 74 EBEP no ha circunscrito su ordenación a las relaciones sino que permite que su contenido se incluya en otros instrumentos.

Un modelo de gestión de recursos humanos flexible y adaptable a las necesidades de los ciudadanos exige una actualización de tareas y procesos más o menos constante, lo que debe reflejarse también en la evaluación del desempeño para medir lo realmente relevante dentro de las tareas que tenga asignadas el empleado en cada momento.

A partir de la nueva configuración del empleo público el puesto de trabajo no debe entenderse como una realidad estática con funciones y tareas fijas o inmutables sino como algo flexible y cambiante, con posibilidad incluso de irse adaptando a los progresos del funcionario<sup>621</sup>. Por tanto, y dadas las posibilidades que ofrece el contenido mínimo que establece el EBEP la solución que se ha propuesto ha sido crear instrumentos complementarios de “carácter interno y de mera gestión”<sup>622</sup> que permitan una planificación y gestión de recursos humanos más flexible a través de un documento funcional de gestión que muchos han denominado catálogos o más específicamente monografías de puestos de trabajo, y que sin el valor jurídico de las RPT sí contienen los elementos esenciales y descriptivos de los puestos de trabajo para lograr una más eficaz gestión del personal.

En este sentido, CANTERO MARTÍNEZ señala que la utilización de este tipo de instrumentos complementarios es la tendencia actual<sup>623</sup>, con la ventaja principal de que podrán ser más fácilmente modificados y adaptados a las necesidades de cada momento, permitiendo

---

<sup>620</sup> PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 238.

<sup>621</sup> Así lo considera el Informe de la Comisión, que habla de organizaciones más planas y una planificación de los recursos humanos más flexible. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 34. p. 84. y n° 27. p. 72 y ss. También GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 233.

<sup>622</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre carrera administrativa*, Comisión de Coordinación del Empleo Público. Ministerio de Hacienda y AA.PP, 2013. p. 7.

<sup>623</sup> CANTERO MARTÍNEZ, J., “Estructura y ordenación del empleo público en las administraciones de Castilla-La Mancha”, *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, n° 50, 2011, pp. 63-104. p. 95.

implantar y actualizar más rápidamente los sistemas de evaluación del desempeño<sup>624</sup>. Esta posibilidad viene determinada precisamente por el contenido mínimo de las RPT, lo que constituye desde este punto de vista una ventaja real para la gestión de personal, y que autores como JIMÉNEZ ASENSIO han llegado a considerar un elemento central en la gestión de personal de cualquier Administración<sup>625</sup>.

Las monografías, que también se vienen denominando manuales de funciones, profesiogramas o directorios de competencias, pueden ser definidas como el “documento organizativo que describe las correspondientes funciones y tareas, así como los componentes de perfil necesarios para un desempeño eficaz del puesto. La monografía del puesto de trabajo recoge igualmente las especificidades de las distintas dotaciones de cada puesto”<sup>626</sup>.

Así pues, las mismas contendrán la identificación del puesto, sus funciones y requisitos, las competencias profesionales exigidas al mismo, las tareas asignadas a la dotación, que pueden dividirse en relacionadas con las funciones del puesto y en tareas representativas o de mayor relevancia por su frecuencia y complejidad, así como también los requisitos para acceder a la dotación (conocimientos generales y específicos, aptitudes, formación...)<sup>627</sup>. Para dotar de lógica al sistema y en consonancia con lo que será posteriormente la evaluación del desempeño –según hemos dicho- cabe destacar entre esas consideraciones la imposibilidad de que las monografías contengan absolutamente todas las tareas; será precisamente, y como indica GORRITI BONTIGUI, el conjunto de las relevantes en cada puesto las que se tengan en consideración, que

---

<sup>624</sup> Cfr. FÉREZ FERNÁNDEZ, M., DEL REY GUANTER, S., *et al.*, *Comentarios al estatuto básico del empleado público*, 1ª edic., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2008.; JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Informe sobre el empleo público local: balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público*, Madrid; Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

<sup>625</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87, 2010, pp. 637-688. p. 665.

<sup>626</sup> Art. 4 del Decreto 78/2005, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. Además del Decreto mencionado, cuenta con diversas órdenes de desarrollo, entre las que podemos destacar la Orden de 21 de octubre de 2005, de la Consejería de Hacienda y Administración pública, sobre procedimientos de elaboración, modificación, acceso y archivo de las monografías de los puestos de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. También la Orden de 9 de julio de 2012, de la Consejera de Justicia y Administración Pública, sobre las monografías de los puestos de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

<sup>627</sup> Contenido que viene incluido en la citada Orden de 21 de octubre de 2005, del Gobierno Vasco.

serán justamente las que aporten valor al trabajo del empleado, siendo sólo éstas las que deban evaluarse, pero teniendo además en cuenta que sean las que se encuentren bajo el dominio del empleado, las que éste pueda controlar<sup>628</sup>.

Debemos, por tanto, poner de relieve la importancia de este tipo de instrumentos si queremos desarrollar un buen sistema de evaluación, pues si se desconoce lo que debe hacer el empleado en su puesto de trabajo, cuáles son sus funciones y las tareas, competencias y procesos relevantes que ha de desempeñar, difícilmente se podrá pasar a la siguiente etapa en la planificación del sistema de evaluación del desempeño, que no es otra que definir qué es hacer un buen trabajo, con el fin de disponer de los indicadores que pueden utilizarse posteriormente en las evaluaciones y establecer lo que supone desempeñarse de manera normal, tener un desempeño por encima de la media o llevar a cabo un trabajo mediocre.

A pesar de las soluciones técnicas existentes, como las monografías, el EBEP ha previsto en su artículo 73.2 la posibilidad de encomendar funciones, tareas o responsabilidades que no consten en las RPT por necesidades nuevas<sup>629</sup>. La cuestión que puede plantearse es si se van a evaluar y cómo hacerlo si se trata de responsabilidades coyunturales, sobre todo si se extienden en el tiempo y se convierten, como podría ocurrir en la práctica, en algo más permanente. En principio, tratándose de necesidades temporales quizás no deberían evaluarse sino simplemente controlarse por el superior o responsable su adecuado cumplimiento como con el resto. Para esto también debería estar bien documentado su contenido si se trata de tareas que ya se ejecuten en la organización pues en caso contrario, cuando sean de nuevos cometidos imprevistos y no habituales en aquella, debería pensarse en su análisis y descripción en las monografías. Otra cuestión es que se prolonguen en el tiempo, por lo que sería necesario planificar también estas tareas y su encaje o no entre las habituales del puesto, y en caso afirmativo modificar las monografías, pudiendo ser incluidas en la evaluación si son relevantes, siempre bajo el prisma de la aportación de valor al trabajo del empleado. Por su parte, tratándose de servicios extraordinarios LINDE PANIAGUA cree que no se deben evaluar al quedar “al margen del

---

<sup>628</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. p. 304.

<sup>629</sup> “Las Administraciones Públicas podrán asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado o categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen sin merma en las retribuciones”.

cumplimiento de las obligaciones de los empleados públicos, que es lo que debe medir la evaluación del desempeño”<sup>630</sup>.

## **2.- DESARROLLO DEL PERSONAL DIRECTIVO PÚBLICO PROFESIONAL Y PROBLEMAS QUE PLANTEA SU EVALUACIÓN.**

Una de las principales apuestas del EBEP para lograr sus objetivos ha sido la incorporación del directivo público profesional al personal al servicio de la Administración<sup>631</sup>. Esta figura, ciertamente bien conocida y regulada en otros países (*Senior Civil Service, Publica*

---

<sup>630</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 198.

<sup>631</sup> La Dirección Pública Profesional ha sido estudiada por autores como BERMEJO VERA, J., *El personal directivo en las Administraciones Públicas*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2011. BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios”, Estado Dirección General del Servicio Jurídico del, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, vol. 1, pp. 331-360. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Personal de Alta Dirección en el sector público: Artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público”, *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempos de crisis.*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 49-116. BERMEJO VERA, J., “El personal directivo, ¿nueva tipología de funcionario público?”, *El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo: curso extraordinario*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 27 y 28 de septiembre de 2007, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, 2007, pp. 195-224. MAESO SECO, L.F., “El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 91, 2011, pp. 283-323. DALMAU FORNÉS, M., “Consideraciones en torno al directivo público profesional”, *RJIB. Revista jurídica de les Illes Balears*, nº 7, 2009, pp. 207-224. RUEDA VÁZQUEZ, J., “Herramientas para una gestión eficiente adoptada en tiempos de crisis”, *Presupuesto y gasto público*, nº 79, 2015, pp. 91-104. SARMIENTO LARRAURI, J.I., “El personal Directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral”, *Actualidad administrativa*, nº 6, 2012, pp. 2. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Los directivos públicos en la reforma del empleo público: especial consideración del personal directivo local”, Pérez Gálvez Juan Francisco, *El estatuto básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Granada, CEMCI, 2007, pp. 165-218. Sobre la distinción entre personal directivo o directivo público y otras figuras a las que vienen siendo asimilados, como altos cargos, altos funcionarios o personal directivo profesional, es interesante el planteamiento que realiza MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España: (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, 1ª edic., Madrid, La Ley, 2011. p. 64 y ss. En esta obra considera al personal directivo como el género que engloba a la más concreta figura del personal directivo profesional, que sería la que regula el art. 13 EBEP. A los efectos didácticos nosotros hablaremos tanto de personal directivo o de directivos públicos, incluyendo el calificativo *profesional*, indistintamente.

*Dirigenza, Pessoal Dirigente, etc.*)<sup>632</sup> y cuya utilidad ha sido reflejada por la OCDE en sus estudios, según hemos comentado, no ha sabido encontrar, por el contrario, su sitio en nuestras organizaciones públicas, habiendo sido regulada en normas especiales y de manera dispersa<sup>633</sup>, lo que para MOREU CARBONELL y BERMEJO LATRE ha provocado que España no haya tenido una estructura directiva arraigada ni adecuada comparable a otros países de nuestro entorno<sup>634</sup>, y que en palabras de JIMÉNEZ ASENSIO demuestra en esta materia (como en tantas otras, en nuestra opinión) un innegable “subdesarrollo institucional”<sup>635</sup>.

El problema, principal y arraigado, de politización que ha sufrido la dirección pública, como recuerda el Informe de la Comisión, deriva precisamente de la característica fundamental del personal directivo al constituir un grupo profesional a medio camino entre el nivel político de decisión y el administrativo de ejecución o de función pública superior de carrera<sup>636</sup>, necesario para convertir en objetivos y conceptos entendibles por el Derecho Administrativo las políticas públicas. La misión del directivo público en el establecimiento de una adecuada dirección por objetivos y la falta de regulación y desarrollo de aquella figura han provocado, en parte, que la evaluación del desempeño no se haya desarrollado antes o de una manera más óptima, pues la

---

<sup>632</sup> En cuanto a la Dirección Pública Profesional en derecho comparado puede leerse, entre otros, a SÁNCHEZ MORÓN M. (COORD.). *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, Madrid, INAP, 2007. SÁNCHEZ MORÓN, M., “Los directivos públicos. Análisis comparado”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 19, 2009, pp. 42-47.

<sup>633</sup> Entre otras, Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>634</sup> MOREU CARBONELL, E., BERMEJO LATRE, J.L., *et al.*, “La función directiva”, *Revista catalana de dret públic*, nº 45, 2012, pp. 76-93. p. 78.

<sup>635</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Directivos públicos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006. p. 15. El autor destaca los tres modelos que han caracterizado nuestro sistema administrativo de Dirección pública: el cerrado o corporativo, donde los directivos son funcionarios cuya formación y desarrollo profesional se produce dentro de la propia Administración; el abierto, en el que los directivos pueden proceder de la Administración y del exterior, caracterizado por su politización y ser el típico modelo “*spoils system*”; y el gerencial o profesionalizado, que sería el modelo ideal que toma fuerza con la NGP y destaca por la asunción de un “marco de responsabilidades gerenciales. Op. Cit. p. 42 y ss. También en JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)* [Conferencia], II Congreso de Gestión Pública, Barcelona, 2006.

<sup>636</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 66. Sobre la delimitación entre lo político y lo administrativo, y en general sobre el régimen jurídico del directivo público, BLANCO GAZTAÑAGA, C., “La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto”, *Documentación Administrativa*, nº 286, 2010, pp. 179-205. La relación entre políticos y altos funcionarios ha sido tratada también por RAMIÓ MATAS, C., *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Los Libros de la Catarata, 2015.

existencia del directivo constituye un factor importante para la aplicación y éxito de la misma, demostrando la íntima relación existente entre ambas instituciones. No obstante, también hemos de decir que donde no ha habido directivos y se ha aplicado la evaluación del desempeño, quienes han liderado los procesos de desarrollo e implantación han realizado verdaderas funciones directivas, aunque ciertamente limitadas.

Ahora el EBEP apuesta por esta figura de manera definitiva, pues su Exposición de motivos indica claramente el interés del Estatuto por incorporarla de una vez por todas en la gestión del empleo público al vincular claramente su actuación con la eficacia y la eficiencia y sobre todo con una Administración dirigida hacia el cumplimiento de objetivos, estando “llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos”, para lo cual se hará necesario realizar un importante esfuerzo de adaptación de sus estructuras y sobre todo un cambio de la cultura administrativa que lleve a aprender a trabajar a través de la planificación estratégica, la dirección por objetivos, la evaluación de políticas públicas y del desempeño, la cultura de la responsabilidad, etc., como recuerda JIMÉNEZ ASENSIO<sup>637</sup>.

En efecto, su papel gerencial, de liderazgo, dirección y coordinación de equipos, de motivación del personal, desarrollo de programas, etc., adquieren una especial relevancia con el EBEP y sobre todo para la evaluación del desempeño, pues no sólo va a ayudar a establecer, ordenar y distribuir los objetivos organizativos a lo largo de la estructura administrativa, sino que además con ello va a permitir disponer de las imprescindibles bases en la gestión del empleo público para que aquella tenga éxito al aportar ese plus de cultura administrativa del que venimos hablando. Es más, la evaluación del desempeño coadyuvará también a medir la labor de los niveles superiores de la Administración, ya que, como asevera CATALÁ POLO, la falta hasta ahora de instrumentos de evaluación en nuestras Administraciones Públicas “contamina” la implantación de la Dirección Pública Profesional<sup>638</sup>.

Por la posición que adopta el directivo público dentro de la Administración y las funciones que se le encomiendan resulta claro que deba contar con una serie de características más allá de

---

<sup>637</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones Públicas españolas”, *Documentación Administrativa*, nº 241-242, Enero-Agosto 1995, pp. 273-405. p. 393.

<sup>638</sup> CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225.

las propias de los empleados públicos -aunque en muchas otras coincidan- como ha recordado el Informe de la Comisión: “la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente, bajo las instrucciones políticas del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa”<sup>639</sup>. Con todas estas virtudes que aporta el personal directivo lo que se pretende, en suma, es que todo el entramado administrativo actúe unido y alineado hacia unos objetivos comunes, lo cual constituye el caldo de cultivo imprescindible para que los sistemas de evaluación del desempeño que pretendan instaurarse tengan éxito, pues como ha destacado GORRITI BONTIGUI, la “implantación de la evaluación del desempeño implicará necesariamente la instauración de la figura del Directivo Público Profesional”<sup>640</sup>. A la vez, la dirección pública va a constituir, como indica JIMÉNEZ ASENSIO, “el ‘aceite’ que permite que personas que proceden de dos mundos o dos marcos cognitivos tan alejados entre sí puedan trabajar en un proyecto común, perfectamente alineados en el cumplimiento de una serie de objetivos”<sup>641</sup>, lo que también podría dar lugar a ciertos problemas relacionados con la evaluación del propio directivo público.

Lo que sin embargo no acaba de entenderse es que a pesar de su insistencia en la necesidad de transformar la Administración y establecer modelos de gestión que logren una mayor eficacia y eficiencia, el EBEP no imponga su implantación a todas las Administraciones Públicas, lo que para MAESO SECO “tira por tierra y priva casi por completo de significado alguno a una ya de por sí parca y depauperada regulación básica de la materia”<sup>642</sup>. Por fortuna, las diferentes Administraciones que están creando o actualizando sus legislaciones de empleo público se han dado cuenta de la importancia de incluir al personal directivo en sus estructuras y lo están regulando con mayor o menor fortuna.

---

<sup>639</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 65.

<sup>640</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso”, *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, vol. 65, 2012, pp. 59-66.

<sup>641</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, nº 2010, 2011, pp. 167-194. p. 170.

<sup>642</sup> MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España: (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, 1ª edic., Madrid, La Ley, 2011. p. 488.



## 2.1.- ¿Qué papel debe jugar la evaluación del desempeño en relación con el directivo público?

La condición más importante que establece el EBEP -en lo que a nosotros interesa- en la configuración del nuevo régimen jurídico de esta clase de personal, es su sometimiento a evaluación del desempeño, aunque con importantes peculiaridades fruto de las especiales relaciones que tiene con el poder político y sobre todo con las funciones que tiene encomendadas.

A nadie puede extrañar que si el EBEP ha querido incluir la evaluación del desempeño como la gran *novedad* en la transformación del empleo público<sup>643</sup> resulte obvio e incluso necesario que aquella se aplique también al personal directivo profesional, máxime si consideramos las responsabilidades de las funciones que está llamado a satisfacer en el nuevo modelo de Administración. En este sentido, la aplicación de la evaluación del desempeño al mismo era una cuestión que se venía demandando desde hacía años por un destacado sector doctrinal (JIMÉNEZ ASENSIO o CATALÁ POLO entre otros) al no existir prácticamente control alguno, al igual que el anhelo general de la aplicación de la evaluación en la labor del empleado público<sup>644</sup>, lo cual resultaba lógico, por otro lado, si de lo que se trata es de mejorar los resultados de la Administración, como venimos expresando. Pero ante todo, como señala CATALÁ POLO, la evaluación se presenta aquí como el medio para incentivar y descubrir la excelencia en la dirección pública, lo que redundará de forma esencial en el funcionamiento de los servicios públicos<sup>645</sup>.

Tampoco resulta inaudito que el Informe de la Comisión propusiera la aplicación de la evaluación, pues reconoce que si a los directivos se les ha venido exigiendo competencia profesional y experiencia<sup>646</sup>, dichos requisitos no se han visto completados con las necesarias

---

<sup>643</sup> Aquí empleo público debe entenderse con un carácter aglutinador, tanto de los empleados públicos *stricto sensu* como del personal directivo.

<sup>644</sup> Entre otros, JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)* [Conferencia], II Congreso de Gestión Pública, Barcelona, 2006. p. 9.; CATALÁ POLO, R., "Directivos públicos", *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225. p. 220. JIMÉNEZ ASENSIO, R., "Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones Públicas españolas", *Documentación Administrativa*, nº 241-242, Enero-Agosto 1995, pp. 273-405. p. 308. MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España: (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, 1ª edic., Madrid, La Ley, 2011. p. 539.

<sup>645</sup> CATALÁ POLO, R., "Directivos públicos", *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225. p. 221.

<sup>646</sup> No obstante, hemos de puntualizar que el EBEP no menciona el contenido mínimo de lo que debe ser realmente el papel directivo ni menciona la experiencia y competencia profesional, como hacen la LOFAGE (art. 6.10), la Ley

herramientas y criterios objetivos de comprobación de su cumplimiento, lo cual estamos viendo que se extiende al resto del personal de las Administraciones Públicas<sup>647</sup>.

Precisamente la falta de esos sistemas de evaluación de la actuación profesional de los directivos públicos es lo que, en palabras de CATALÁ POLO, ha contaminado la instauración de la Dirección Pública Profesional<sup>648</sup>. Pero no sólo eso, también ha faltado una mínima estructura de dirección por objetivos y una cultura gerencial real, lo que a partir del EBEP llevará a que en muchas Administraciones se deba empezar de cero.

No queremos decir con ello que la mencionada dirección por objetivos o la evaluación del directivo público sean una novedad total en el EBEP, pues ya se preveía por ejemplo en la mencionada Ley 28/2006, de Agencias estatales, y de hecho se han venido aplicando en la práctica (p. ej. en la AEAT, BOE, Seguridad Social, Intervención General, Delegaciones de Economía y Hacienda, Abogacía General...). De lo que se trata ahora es de generalizar su uso más allá de la Administración instrumental y que se extiendan las experiencias existentes al conjunto de las Administraciones Públicas y en particular a aquellas a las que se aplica el EBEP mediante el marco general de su artículo 13 y su desarrollo a través de los estatutos de esta clase de personal.

El artículo 13.3 EBEP materializa esa obligación de evaluar los resultados del personal directivo al establecer que “estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”. Se trata, ciertamente, de una redacción que copia casi literalmente lo dispuesto por el artículo 23.4 de la Ley 28/2006<sup>649</sup>, lo que denota la poca originalidad del legislador y la escasa novedad que se aporta realmente en los fundamentos teóricos. Sin embargo, lo destacado del precepto es que al contrario que el artículo 20 al regular la evaluación del

---

28/2006 (art. 23.2) o la Ley 57/2003 (art. 130.3), aunque la competencia también será un límite al entrar en contradicción con la confianza política, según destaca RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Pautas para el diseño del régimen jurídico aplicable al personal directivo público laboral de carácter profesional”, Álvarez Luis Ortega y Luis Maeso Seco (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2010, pp. 113-152. p. 133. La experiencia profesional sí es mencionada, por ejemplo, en la Ley 10/2010, de función pública de la Comunidad valenciana.

<sup>647</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 66.

<sup>648</sup> CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225. p. 220.

<sup>649</sup> Su redacción es: “El personal directivo está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados”.

desempeño en general, aquí se especifica su objeto de una manera más clara y limitada al establecer que se haga por resultados. Así pues, la nota definitoria de la actuación del directivo público y por tanto de su evaluación será, precisamente, la denominada dirección por objetivos, que marcará el núcleo de sus funciones, sobresaliendo su carácter cuantificable y centrado en el rendimiento, con un obvio componente de objetividad.

Esto resulta razonable si tenemos en cuenta que la misión del personal directivo consiste en realizar su trabajo mediante programas y de acuerdo con los objetivos marcados, que son la plasmación práctica de los grandes planes de nivel político o idea de gobierno que aquellos han de materializar en objetivos concretos, y cuyo cumplimiento no sólo es responsabilidad del directivo sino que además va a estar sometido a ese control.

Debemos recordar también que la dirección por objetivos constituye la esencia de la dirección pública, que corre pareja a la necesaria planificación estratégica previa y por supuesto a la evaluación del desempeño, conceptos todos ellos que para CATALÁ POLO constituyen una materia en conjunto compleja de implantar<sup>650</sup>. A partir de dicha planificación al directivo se le encomiendan unos objetivos a cumplir, debiendo responder de ellos, lo que nos lleva a otro postulado: el directivo tendrá a su cargo a empleados públicos a los que marcará las pautas concretas necesarias para cumplir esos grandes objetivos, por lo que deberá establecer a su vez otros más concretos conforme descendamos en la estructura del personal al servicio de cada Administración<sup>651</sup>. Y puesto que el directivo responde de su actuación y del cumplimiento de los objetivos marcados es lógico pensar que también exigirá un compromiso y la consecución de los que a su vez haya fijado.

Esto nos lleva a la consideración del sistema de dirección por objetivos, enmarcado a su vez en una adecuada dirección pública, como un todo en el que se conjugan todos los factores de la estructura y del funcionamiento de la Administración, resumidos, si queremos, en una gestión de programas y de recursos humanos dirigidos al objetivo común de servicio al ciudadano y donde la comunicación interna en todos los niveles de la organización se hace esencial.

---

<sup>650</sup> CATALÁ POLO, R., "Directivos públicos", *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225. p. 221.

<sup>651</sup> Más allá de lo que pudiera parecer, disponemos de antecedentes claros en nuestro ordenamiento sobre la importancia de establecer objetivos de gestión en cascada; concretamente el artículo 36 LPA (vigente con carácter reglamentario), que prevé la existencia de reuniones de carácter al menos mensual para establecer las directrices de actuación de los funcionarios, y lo que resulta más interesante, también prevé la dación en cuenta de los resultados de dichas directrices por parte de los subordinados, a modo de evaluación o control de su actuación profesional.

Respecto al control de resultados en relación con los objetivos fijados, su inclusión junto a la evaluación del desempeño nos parece un poco redundante puesto que precisamente la evaluación supone un control de por sí, y por otro lado resulta obvio que cualquier plan que se quiera llevar a cabo en una organización (cuando hablamos de dirección por objetivos) debe estar sujeto a controles periódicos de sus resultados, que es precisamente lo que hace la evaluación del desempeño, sin perjuicio de los controles de trámite que se lleven a cabo de una manera más periódica que la propia evaluación. El precepto ha querido reseñar que el control de resultados es un criterio de la evaluación del desempeño pero nada más lejos de la realidad, pues más bien dicho control se lleva a cabo a través de la evaluación. El citado control sería un condicionante de la actuación del directivo, utilizándose aquella como el medio idóneo para llevarlo a cabo.

Por su parte, el artículo 20 EBEP lleva a cabo una regulación más amplia, tratando de definir primeramente la evaluación del desempeño, imponiendo sus propios criterios y los efectos que conlleva, no existiendo ninguno de estos elementos en la redacción del artículo 13. El hecho de que el artículo 20 EBEP haya regulado así la evaluación del desempeño nos lleva a pensar que podría tratarse de una regulación general para todo el personal de la Administración Pública y que por tanto esa definición afecta a cualquier modelo de evaluación del desempeño que se aplique, independientemente del tipo de personal que se vea sujeto a ella, lo cual resulta más lógico a pesar de centrarse en los empleados públicos, y salvando las peculiaridades de unos y otros.

También llama la atención que en el caso de los directivos sólo se evalúen los resultados y no se incluyan las competencias profesionales, necesarias igualmente y como elemento imprescindible para la consecución de aquellos, y entre las que se incluye la conducta de la que habla el artículo 20 EBEP. Recordemos, junto a JIMÉNEZ ASENSIO, que por competencias directivas debe entenderse el “conjunto de conocimientos, aptitudes, destrezas y rasgos de la personalidad que se predicen del directivo como persona y que, en consecuencia, se adecuan al perfil del puesto de trabajo”<sup>652</sup>. Entre esas competencias podemos mencionar, con ALLES, algunas como liderazgo, gestión de personas, comunicación, relaciones públicas, motivación, procesos de calidad y mejora continua, gobernabilidad, etc.<sup>653</sup>

---

<sup>652</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la administración local*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2009. p. 101.

<sup>653</sup> Cfr. ALLES, M.A., *Desempeño por competencias: evaluación de 360º*, 2ª edic., Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2008.

Si el EBEP quiere realmente establecer un sistema integral en el que exista un verdadero alineamiento entre los objetivos de la organización y los del personal, con una cultura administrativa común, y si tenemos en cuenta que el desempeño de los empleados públicos debe correr parejo al de aquellos que les dirigen y establecen sus propios objetivos, no parece tener mucho sentido que se excluya de la evaluación de los directivos sus competencias cuando precisamente la práctica de muchas Administraciones está recurriendo a las mismas para evaluar a sus efectivos (p. ej. en la AGE).

Desde este punto de vista podemos apreciar que la evaluación de resultados que propugna el EBEP se queda muy corta a la hora de conseguir ese modelo gerencial *ideal*. Parece más bien que se ha debido a falta de voluntad política, pues el legislador del EBEP se ha decantado por trasladar casi literalmente, como se dijo, las reglas de la evaluación directiva existente en normas preexistentes, donde se hablaba sólo de los resultados.

El Informe de la Comisión tampoco hacía mención expresa a la cuestión a pesar de ser consciente de la necesidad de contar con personal capacitado, mencionando sólo la necesidad de valorar las competencias profesionales más allá del nombramiento. Si se propugna la necesidad de contar con un empleo público capacitado, teniendo en cuenta lo rápido que avanzan los conocimientos, así como el mantenimiento de una formación constante y actualizada de los conocimientos y aptitudes profesionales, no hubiera estado de más que el EBEP hubiese incluido la evaluación de las competencias al igual que la de resultados.

De lo antedicho, consideramos que la redacción del artículo 13.3 EBEP no es muy afortunada y podía haberse redactado mejor para distinguir entre la función principal del directivo de trabajar por objetivos -con todo lo que implica en materia de gestión, incluida la de personal- y el necesario control de los resultados de esa dirección por objetivos realizado a través de la evaluación del desempeño. De este modo creemos que una redacción *lege ferenda* más adecuada y clarificadora del artículo 13.3, en la que hemos incluido la evaluación de competencias para dar más amplitud a su evaluación, permitir un control periódico de las mismas y asimilarla así a la del artículo 20, podría ser la siguiente,

El personal directivo actuará de acuerdo con los objetivos que le hayan sido fijados, respondiendo de su gestión, y estará sujeto a evaluación de los resultados y competencias con arreglo a los principios de eficacia y eficiencia.

No obstante proponer una definición quizás más restrictiva al añadir la nota de las competencias profesionales, lo que podría considerarse un límite a la hora de nombrar a los directivos públicos, creemos que lo verdaderamente importante no es tanto la libertad de nombramiento sino la capacidad profesional, reflejada tanto en los resultados como en las habilidades, aptitudes y conocimientos que debe demostrar como líder, motivador, creador de cultura administrativa, planificador, etc.

Respecto a la temporalidad de las evaluaciones parece extenderse el criterio de la anualidad, pues se suele hacer coincidir con programas de objetivos de la misma duración, sin perjuicio de los planes plurianuales, reflejo de la planificación estratégica. Así lo han expresado en sus legislaciones de empleo público las Comunidades Autónomas de Valencia (mediante la presentación de una memoria anual de resultados), Castilla la Mancha (que establece este período de evaluación con carácter de mínimo), Asturias o Extremadura.

*2.2.- ¿Son distintos los principios y criterios de la evaluación del desempeño de los directivos públicos?*

Para concluir con las diferencias que pueden hallarse entre el artículo 13.3 y 20 EBEP nos queda referirnos a los diferentes principios y criterios de aplicación de la evaluación del desempeño en uno y otro caso. Para el personal directivo ya hemos dicho que son de aplicación de manera directa los de eficacia, eficiencia y responsabilidad, mientras que la regulación general contenida en el artículo 20.2 se refiere a los “criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación”.

¿Por qué no se han incluido todos estos principios y criterios en ambos artículos? Con esta distinción el EBEP parece dar a entender que se aplica un diferente régimen de evaluación del desempeño y de actuación de los empleados públicos por un lado, y del personal directivo profesional por otro, cuando realmente hemos de considerar que ambos están sometidos a los mismos principios fundamentales de actuación como personal al servicio de las Administraciones Públicas, justificado en que todos ellos trabajan por unos objetivos comunes y están sometidos a unas reglas generales también compartidas, sin perjuicio de las especialidades aplicables, dentro de un marco global de transformación administrativa donde aquellos principios que se convierten, según MAESO SECO, en los objetivos-guía de ese proceso<sup>654</sup>.

---

<sup>654</sup> MAESO SECO, L.F., El personal directivo público en España: (su régimen jurídico antes y después del EBEP), 1ª edic., Madrid, La Ley, 2011. p. 544.

La supuesta distinción de principios y criterios aplicables a unos y a otros tiene más bien respuesta en la técnica legislativa aplicada al redactar el EBEP, a nuestro parecer. Así es, en cuanto a la eficacia, eficiencia y responsabilidad en la gestión, el hecho de que el artículo 13.3 los haya remarcado cuando el artículo 20 no lo ha hecho tampoco responde a una diferente consideración de la evaluación del desempeño para directivos y para empleados públicos, pues no cabe duda de que a éstos también les son aplicables tales requisitos. En particular, la responsabilidad viene establecida como fundamento de actuación del EBEP en su artículo 1.3.i, y además aparece reflejada en el código de conducta, cuyo artículo 52 la impone expresamente.

Lo mismo ocurre con la eficacia y eficiencia, que se exige a los empleados públicos en el artículo 52 (eficacia) y 53.8 (ambas), además de venir mencionados como fundamento de actuación en el mencionado artículo 1.f.

Por tanto, la causa última de esa reiteración de principios en el artículo 13.3 no puede ser otra que la diferente consideración jurídica de los empleados públicos respecto del personal directivo, para el que se establecen solamente las reglas del artículo 13 (a salvo de algunos preceptos generales como el artículo 1), lo que justifica el establecimiento de unos principios de actuación para los directivos en dicho artículo, aunque sea reiterando los mismos a los que se somete el resto del personal, pareciendo razonable si se pretende mantener la lógica de los fundamentos del EBEP.

Y respecto a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, se diferencian de los mencionados en el artículo 13.3 en que éstos se refieren a la actuación de los empleados y directivos, mientras que los primeros son elementos que informan el sistema de evaluación del desempeño, y por tanto los entendemos aplicables al conjunto de los procedimientos de evaluación que se apliquen en todas las Administraciones Públicas, pues de otra manera nos encontraríamos con que los directivos sufrirían de inseguridad jurídica, falta absoluta de garantías y discriminación respecto a los empleados. Sin embargo, estos interrogantes tampoco han sido respondidos en general por las leyes que han desarrollado el EBEP, pues al margen de la regulación que hacen de la evaluación del desempeño en general, cuando se trata de regular la evaluación del desempeño del personal directivo se suelen centrar en repetir los criterios del artículo 13.3 EBEP y dejar en el correspondiente desarrollo la regulación concreta de los directivos públicos, excepción hecha de la ley de función pública valenciana, que al regular la figura del directivo público no hace mención alguna a la evaluación. Por tanto, se puede concluir que las leyes autonómicas tampoco están negando la vertiente apuntada en estas líneas.

Un caso llamativo es el de la Ley 7/2005, de función pública de Castilla León, que si bien anterior al EBEP, ya preveía la implantación gradual de la evaluación del desempeño, estableciendo sus reglas generales, remitiendo el régimen del directivo público a las mismas; sin embargo, nos encontramos con que no se regulan en ella los principios ni criterios a los que se somete la evaluación.

Considerando todo lo anterior creemos que debe plantearse la evaluación del desempeño como una institución única, con una reglas comunes aplicables a todas las personas al servicio de las Administraciones Públicas, pues por una parte la evaluación como institución es la misma para todos ellos, con idénticos criterios de funcionamiento; no pudiendo hablar, en términos de procesos de evaluación, de la aplicación de requisitos técnicos distintos según las personas a quienes se apliquen. Hemos de considerar, al contrario, que la relevancia, fiabilidad, discriminación, etc. son de cumplimiento obligatorio en cualquier caso por constituir los fundamentos técnicos y de objetividad de los procesos de evaluación, así como que el personal al servicios de las Administraciones Públicas, sean empleados o directivos, son personas y forman parte del capital humano de aquellas, aunque se diferencien en la posición que ocupan o las funciones y tareas que tienen asignadas, que es lo que realmente se evalúa; sin perder de vista que esa posición en la Administración viene determinada precisamente por el carácter jerárquico de la misma. En definitiva, de lo que estamos hablando es de procesos que evalúan a la persona por lo que hace y no por lo que es.

Otra cuestión es que las dimensiones a evaluar, los indicadores<sup>655</sup>, técnicas y modalidades a aplicar, varíen en función del tipo de personal evaluado y con base en las funciones y tareas que desarrolle, de lo que se pretenda controlar, o de la información y repercusiones que se extraigan del proceso, pues mientras a los empleados públicos se les va a evaluar su conducta y su rendimiento dentro del ámbito común al funcionamiento tradicional de la Administración, al personal directivo profesional se le deberá evaluar muy especialmente las funciones directivas, que habrán de ser tenidas en cuenta al definir y desarrollar los procesos de evaluación, pues las funciones gerenciales y de dirección están enfocadas hacia unas pautas de actuación y una forma

---

<sup>655</sup> Podemos mencionar el único caso hasta ahora en que se han establecido claramente por ley los criterios de evaluación. Así, en Extremadura la Ley 13/2015 (art. 24.2): “a) Establecimiento y evaluación de objetivos. b) Diseño, planificación y gestión de proyectos. c) Dirección de personas. d) Gestión de recursos materiales, financieros, tecnológicos o personales”.



de gestionar procesos, calidad, mejora continua, etc. que no suelen ser equivalentes en el resto de la estructura del personal de las Administraciones Públicas.

Esto justifica, precisamente, la importancia que antes hemos dado a las competencias profesionales, que parecen adoptar una relevancia especial en el caso de los directivos y en particular de las funciones directivas, y que van más allá de la mera obtención de resultados, como ha señalado JIMÉNEZ ASENSIO<sup>656</sup>. No olvidemos que el trabajo de los directivos, como en general de los líderes, no es tanto conseguir los objetivos propios de la organización (p. ej. prestación de bienes y servicios) cuanto lograr que los subordinados los logren de la manera lo más eficaz y eficiente posible. Es una función de coordinador, de director si queremos, y donde tienen un peso específico las capacidades profesionales, que no son otras que las capacidades de dirección.

### *2.3.- El problema del evaluador del directivo público.-*

Estamos considerando en este estudio, y así lo demuestra la práctica de nuestras Administraciones y se recomienda por la mayoría de los expertos, que la evaluación se realice por el superior jerárquico, lo que nos lleva a preguntarnos no sólo quién es el de un directivo público sino ante todo si evaluará con los mismos criterios y bajo la misma perspectiva con la que puedan evaluar la de los empleados públicos. Puesto que el directivo público se encuentra en el nivel intermedio entre Administración y política teóricamente no tendría a ningún funcionario por encima de él, y por tanto el evaluador será un cargo público. Si ya de por sí es complicado el rol que tienen que asumir los jefes y evaluadores habituales en el ámbito de la Administración, imaginemos las dificultades con las que se podría encontrar un cargo electo que no tenga unos conocimientos técnicos medios equiparables a los superiores jerárquicos del organigrama administrativo.

Unido a esto hallamos otra posible dificultad en el sentido de que el evaluador-cargo público de un directivo es a la vez quien establece generalmente las políticas a aplicar en los planes generales de actuación, y por lo tanto puede pensarse que tiene un interés más directo en la buena marcha de los objetivos fijados al directivo. Dicho en otras palabras, el cargo electo podría convertirse en juez y parte a la hora de evaluar al directivo público, pudiéndonos encontrar

---

<sup>656</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la administración local*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2009. p. 105.

además con la dificultad añadida de decidir cómo se configuran las garantías de transparencia, objetividad e imparcialidad del procedimiento de evaluación, y en particular qué persona u órgano resolverá los posibles recursos en sede administrativa que puedan plantear los directivos públicos. Sin embargo, también hay que reseñar que se les puede formar como a cualquier empleado público y que el evaluador-cargo público también cumple el requisito de ser quien mejor conozca y quizás quien mejor pueda observar de manera directa el trabajo del evaluado. Una posible solución es que sea un órgano de gobierno, como mencionan PEIRÓ SILLA y CORTÉS CARRERES<sup>657</sup> o incluso un órgano especializado externo, que ofrecería mayor imparcialidad al proceso evaluador.

Las leyes de empleo público hasta ahora aprobadas no han solucionado la materia salvo la Ley 13/2015 de Extremadura, que de manera muy coherente ha dispuesto que la evaluación se hará “por la persona superior en la jerarquía y por aquellas personas que, por su posibilidad de observación y constatación, cumplan con los criterios de fiabilidad, objetividad, imparcialidad y evidencia en sus evaluaciones”.

A tenor de lo indicado, en estos casos deberá tenerse en cuenta la presunción de objetividad e imparcialidad del cargo público, al igual que la de cualquier evaluador, y sólo después de producidos los actos *sospechosos* de parcialidad acometer las medidas pertinentes. En tal sentido, la Jurisprudencia ha abordado la cuestión resolviendo un recurso contra el Reglamento de carrera horizontal del Principado de Asturias, en el que, entre otras cuestiones, se alegaba el incumplimiento de los principios del artículo 20.2 EBEP al establecerse que el cargo público evaluara al subordinado. El Tribunal dictaminó que “las alegaciones que se hacen [son] una mera suposición que de producirse deberán denunciarse cuando se produzcan”<sup>658</sup>.

#### *2.4.- Los posibles efectos de la evaluación del desempeño del personal directivo.-*

Al contrario que en la regulación general de la evaluación del desempeño en el EBEP, su artículo 13.3 no hace ninguna referencia a los efectos de la evaluación del directivo público, con lo que se podría deducir que el Estatuto ha querido dejar más margen de actuación al legislador de desarrollo para este tipo de personal que para los empleados públicos. Una explicación para esta ausencia de regulación se puede encontrar en que, dada la potestad de *autoorganización* de

---

<sup>657</sup> PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 130.

<sup>658</sup> STSJ de Asturias, nº 825/2012, de 17 de julio de 2012, FJ 5º.

que gozan las diferentes Administraciones Públicas y la posición que adopta el directivo público en sus estructuras, resulta lógica la mayor libertad otorgada en este aspecto, teniendo en cuenta además la que ya les ofrece el EBEP para regular tan peculiar figura.

Dicho lo anterior, hemos de mencionar que tanto la doctrina<sup>659</sup> como la experiencia de otros países –según hemos comprobado– y la legislación anterior al EBEP, vienen centrando su atención en las retribuciones variables como efecto más directo de la evaluación positiva del personal directivo público<sup>660</sup>. El Informe de la Comisión también se refiere a las retribuciones para recordar, en primer lugar, la situación salarial de la mayor parte del personal directivo, que realiza un trabajo muchas veces mal compensado económicamente, lo que puede echar por tierra los intentos por crear un cuerpo directivo que realmente se ponga a la cabeza en materia de talento profesional, competitivo respecto del sector privado y que solucione los problemas de nuestras Administraciones<sup>661</sup>. En este sentido debemos destacar, con CATALÁ POLO, que las políticas retributivas de los directivos públicos en España han adolecido de falta de equidad interna y externa<sup>662</sup>, lo que nos debe llevar a concluir como primer paso para configurar un verdadero modelo directivo, la necesidad de realización de un esfuerzo previo por parte de las Administraciones que pretendan instaurar esta figura para lograr, primero, atraer con unas retribuciones competitivas, y segundo, retenerlo con unos incentivos económicos equiparables dentro de la propia Administración.

Por otro lado, el Informe también hace referencia a las retribuciones del directivo público para excluirlas, junto con el resto de elementos de su relación profesional, de la negociación colectiva, pero sobre todo para apostar por una mejora retributiva consecuente con los planteamientos que aborda en su texto: la dirección pública y la mejora de los objetivos de las organizaciones públicas. Por ello se hace creemos necesario, como también expresa el Informe, que una parte de las retribuciones dependa del logro de dichos objetivos<sup>663</sup>, lo que resulta

---

<sup>659</sup> Entre otros, SÁNCHEZ MORÓN, M., “Los directivos públicos. Análisis comparado”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 19, 2009, pp. 42-47.

<sup>660</sup> Art. 23.5 Ley 28/2006, de Agencias Estatales;

<sup>661</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 25, p. 67. También CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225. p. 221 y ss.

<sup>662</sup> CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225.

<sup>663</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 25, p. 69-70. El Informe también

consecuente con la finalidad esencial de este tipo de personal –la dirección por objetivos- y que refleja el propio EBEP.

Sin embargo, y a pesar de que el EBEP no quiso establecer ningún efecto concreto para los resultados de la evaluación del desempeño del directivo público, la retribución variable viene siendo el elemento más importante que en la práctica y por parte de la legislación de desarrollo del EBEP se ha establecido, normalmente a través de un porcentaje sobre el montante total del salario<sup>664</sup>.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta que de acuerdo con las teorías de la motivación, también aplicables a los directivos, las retribuciones no deberían ser el único incentivo, cuestión que ha sido también citada por CATALÁ POLO<sup>665</sup>, siendo posible e incluso deseable en muchos casos la aplicación de otro tipo de recompensas no económicas, aunque hemos de recordar la falta de visión que existe en muchas de nuestras Administraciones hacia esta materia, y que estudiaremos al tratar los efectos de la evaluación en las retribuciones. En este sentido, CATALÁ POLO considera posible aplicar incentivos como mayor status social, vehículos oficiales, etc., manifestándose en un sentido similar JIMÉNEZ ASENSIO al mencionar también los premios y reconocimientos o las retribuciones indirectas<sup>666</sup>. Lo que nos interesa destacar no es el tipo de incentivo en particular que se pueda aplicar sino el hecho de que existen opciones diversas y que dependerán, más allá de las posibilidades económicas de cada Administración, de su imaginación y pericia a la hora de captar y retener ese talento directivo.

Hemos de pensar, por otra parte, que dentro de la consideración del artículo 20 como continente de la regla general que regula la evaluación del desempeño, podríamos también pensar que los efectos de la misma serían aplicables al personal directivo al no indicarse nada –como decíamos- en el artículo 13 EBEP. Si el artículo 20 ha fijado unos efectos para la evaluación del desempeño del resto del personal no parece muy lógico dejar de lado esta misma materia para el

---

proponía una compensación económica del directivo después de su cese para mantener cierta estabilidad retributiva, cuestión que no llegó a plasmarse finalmente en el EBEP. CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225. p. 222. LOSADA MARRODÁN, C., “Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 407-482. p. 474.

<sup>664</sup> En Extremadura hasta el 15% (art. 25.1); en Valencia el 40% es variable y el 60% fijo (art. 20.6).

<sup>665</sup> CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225.

<sup>666</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la administración local*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2009.

personal directivo, sobre todo cuando permite sugerir algunos efectos concretos, salvo que lo pretendido fuese abrir totalmente la mano, como así parece haber ocurrido, a favor del desarrollo legislativo del Estatuto, pues obviamente los resultados de la evaluación del desempeño siempre deberán conectarse con unos efectos; de lo contrario no tendría sentido al perder su carácter incentivador.

Creemos que el artículo 20 EBEP aporta unos efectos mínimos pero esenciales en la motivación del personal al servicio de las Administraciones Públicas como para ignorar su aplicación también a los directivos públicos.

En tal sentido, y una vez abordada la posibilidad de aplicación directa de las retribuciones como efecto de la evaluación, creemos que la formación es otro campo interesante de conexión con la misma. No hemos de olvidar que la dirección pública supone el despliegue de una serie de competencias especiales y específicas de alto nivel que requieren de una constante capacitación para responder con calidad los retos a los que se enfrentan las Administraciones. Como recuerda LONGO MARTÍNEZ, a través de las competencias se ha construido el modelo de liderazgo que caracteriza al directivo público<sup>667</sup>, de lo que se deduce la necesidad de mejorarlas, por lo que la formación necesaria para ello debe estar actualizada, como la de los empleados públicos, aunque en el caso de los directivos, y al centrarse en aspectos tan específicos por la labor que desempeñan adquiere, si cabe, una relevancia mayor. La evaluación del desempeño debe centrarse de manera especial en esa formación no sólo para evaluarla sino también para que sirva de elemento motivador, ofreciendo al directivo como premio a su labor una mayor formación, considerando además que la valorará como medio de progreso profesional.

Las mayores dudas sobre los posibles efectos de la evaluación podrían plantearse respecto de la carrera profesional. No olvidemos que su regulación se encuentra en el Título III, referido a los derechos y deberes de los empleados públicos, y como ya hemos indicado el personal directivo no se considera como tal, además de que esa carrera se predica solamente de los funcionarios públicos y aquellos podrían ser personal laboral. Efectivamente, el especial régimen de los directivos y su carácter temporal impedirían, al menos en principio, que puedan tener derecho a la misma dentro del marco del citado Título III. Otra cosa es que se cree una carrera específica, como ocurre en Galicia, donde su Ley 2/2015 ha configurado una “carrera directiva” tanto para

---

<sup>667</sup> LONGO MARTÍNEZ, F. y GIL, E., “La Dirección Pública como aprendizaje: Una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública”, *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, nº 8, 2006, pp. 45-65.

funcionarios como para personal laboral, regulada en el artículo 34 y basada en grados de especialización, y en la que se progresará a través de los resultados de la evaluación. Creemos que esta opción es perfectamente válida y aporta un mayor grado de motivación, pues el progreso profesional constituye, ciertamente, un elemento imprescindible de motivación y reconocimiento, no debiendo dejarse de lado su necesidad, sobre todo, en la Dirección Pública Profesional por la alta cualificación, que por lo demás, se le exige.

Para concluir, un efecto que viene siendo común a diversas leyes autonómicas de desarrollo del EBEP es el cese del directivo público a consecuencia de una evaluación negativa. Esto resulta obvio si consideramos la posición que ocupa en la estructura administrativa a la hora de llevar a cabo la dirección, coordinación y asegurar el logro de resultados de la propia organización, sin perder de vista la confianza de quien le nombra en la consecución de dichos objetivos. Esta consecuencia se aplica, por ejemplo, en la Comunidad de Castilla la Mancha, donde se exige con carácter general que el directivo sea funcionario, y cuyo cese se producirá por las mismas causas generales de la función pública, por la pérdida de confianza o a consecuencia de una evaluación negativa. Estas dos últimas son causas comunes de cese en la legislación extremeña y gallega. La excepción nuevamente es la norma valenciana, que no hace ninguna mención a la evaluación del desempeño al regular sus directivos.

### **3.- LA CONSOLIDACIÓN DE UNA VERDADERA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

Los problemas que viene arrastrando el empleo público parten, como destaca PRATS CATALÁ<sup>668</sup>, de la falta de unas verdaderas políticas de personal que le permitan establecer un sistema adecuado de gestión de personas que lleve, en su caso, a una correcta administración del personal. Pese a este aparente juego de palabras se impone recordar, con el citado autor, que las políticas y la gestión de personal son conceptos interrelacionados pues las primeras, entre otras funciones, permiten establecer los objetivos estratégicos que posteriormente se van a materializar en objetivos operacionales en las diferentes áreas de personal que comprende su gestión. Sin embargo, las decisiones del día a día, basadas en las normas legales pero sin mayor fundamento

---

<sup>668</sup> PRATS CATALÁ, J., "Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Documentación Administrativa*, nº 210, 1987, pp. 121-134.

llevan a una simple administración del personal, que por otro lado es a lo que están acostumbradas el común de nuestras organizaciones.

Esta falta de políticas de personal es tributaria de la carencia de una planificación estratégica general de las Administraciones, que como dijimos no tienen unos objetivos claros y específicos, pues como indica PALOMAR OLMEDA, en parte la planificación es eso, establecer los objetivos de la organización de manera nítida, priorizarlos y coordinarlos entre todos sus órganos y unidades, y equilibrarlos con los medios disponibles para cumplirlos<sup>669</sup>. Ese problema de priorización ha venido dado fundamentalmente por la confusión de los propios objetivos de las Administraciones, pues se ha prestado más atención a su finalidad última de prestar servicios públicos y garantizar derechos a cualquier precio que al modo de llevarlo a cabo; más a la eficacia que a la eficiencia, donde la gestión del personal cobra especial relieve. Esto nos lleva a considerar, con NIETO GARCÍA, que esa falta de objetivos hace muy difícil planificar y hacer planificación estratégica<sup>670</sup>.

Todo esto se ha plasmado en lo que el Informe de la Comisión ha descrito como “la práctica inexistencia de planificación estratégica de recursos humanos y la debilidad de los mecanismos de gestión”<sup>671</sup>, a lo que añade que “ninguna Administración puede funcionar

---

<sup>669</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 159 y 160 y ss. Véase también PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España, 1997. PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2015.

<sup>670</sup> NIETO GARCÍA, A., “Un primer paso para la reforma de la Administración española”, Baena del Alcázar Mariano (Dir.), *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013, pp. 163-184.

<sup>671</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 13. Hasta no hace mucho no han sido demasiados los autores que hayan estudiado la planificación de recursos humanos desde la perspectiva de las Administraciones Públicas, pues la bibliografía existente se ha centrado más en la empresa privada, verdadera fuente y banco de pruebas de la gestión de personas para aquellas. Es, principalmente, a finales de los 80 y comienzo de los 90 del siglo XX cuando en España comienzan a surgir obras preocupadas por dar respuesta a las necesidades de la gestión de personas en nuestras Administraciones. Entre otras, podemos destacar PRATS CATALÁ, J., “Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Documentación administrativa*, nº 210, 1987, pp. 121-134. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 1995.; OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Editorial Complutense, 1995.; VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 2ª edic., Madrid, Tecnos, 2000.; RODRÍGUEZ

correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de los medios necesarios para ejecutarla”<sup>672</sup>. Esta carencia ha provocado los consabidos problemas de sobredimensionamiento, excesivo gasto y -en suma- ineficiencia, pues como recuerdan tanto el Informe de la Comisión como ARROYO YANES, la gestión de recursos humanos se ha centrado casi exclusivamente en la aplicación de un régimen jurídico ciertamente inadecuado, lo que ha provocado una deficiente gestión del personal<sup>673</sup>, que para PEIRÓ SILLA y CORTÉS CARRERES se ha ceñido en la práctica a los aspectos más cotidianos de la simple administración de altas y bajas, confección de nóminas y seguros sociales, control laboral, etc.<sup>674</sup>

Por tal motivo creemos, con CUENCA CERVERA, que la planificación otorgará a las Administraciones mayor libertad para acoger las medidas más adecuadas a sus necesidades<sup>675</sup>; necesidades que exigen el conocimiento exacto de hacia dónde se dirigen, siendo imprescindible para CORTÉS CARRERES establecer una planificación del personal mediante una actitud proactiva dentro de un entorno de pensamiento y dirección estratégicos<sup>676</sup>.

En definitiva, de lo que se trata es de establecer unas líneas de actuación globales, un Plan estratégico general<sup>677</sup> para toda la organización, donde la estrategia denota la misión, el objetivo final y hacia dónde dirigirse, y que se plasmará en todas las demás líneas de actuación de cada

---

FERNÁNDEZ, A., *Dirección y gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2001. ARENILLA SÁEZ, M., *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas* [Conferencia], III Jornadas Autonómicas Uniprovinciales, Logroño, 15-19 de mayo 1989, 212.

<sup>672</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 71.

<sup>673</sup> Op. Cit. p. 13 y 71; y ARROYO YANES, L.M., “La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del empleado público: planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público”, Linde Paniagua Enrique y Arroyo Yanes Luis M., *El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008, pp. 204-253.

<sup>674</sup> PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 231.

<sup>675</sup> Cfr. CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Madrid, INAP, 2012. Cfr. VILLORIA MENDIETA, M. y PINO MATUTE, E.D., *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 3ª edic., Madrid, Tecnos, 2009.

<sup>676</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. p. 234.

<sup>677</sup> RAMOS RAMOS, B. y SÁNCHEZ NARANJO, C., *Planificación Estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*, Madrid, INAP, 2013. pp. 39 y ss.



área de esa organización<sup>678</sup>, como en la gestión del personal a través, por ejemplo, de su propia planificación.

En tal sentido, la planificación de recursos humanos fue introducida en la LMRFP por la Ley 22/1993 a través de los planes de empleo para hacer frente a la crisis de los años 90, pero como tantas otras innovaciones y reformas no tuvo el éxito esperado por falta de aplicación y quizás también por sus cortas expectativas, entre otros defectos, como han estudiado RODRÍGUEZ ESCANCIANO o PALOMAR OLMEDA<sup>679</sup>. Ahora el EBEP la reintroduce de nuevo, configurando la “eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos” como uno de sus fundamentos de actuación (art. 1.3.f)<sup>680</sup>, tratando de impulsarla definitivamente, aunque parece que con una técnica legislativa poco afortunada pues su artículo 71.4 indica que las “Administraciones Públicas impulsarán la gestión integrada de recursos humanos” si bien dicho precepto regula más concretamente los registros de personal<sup>681</sup>.

---

<sup>678</sup> No olvidemos que la planificación trata de hacer una prospección del futuro de la organización, por lo que habrán de tenerse en cuenta no sólo los llamados flujos internos del personal (reclutamiento y selección, acogida, socialización...) sino también los externos (jubilaciones, bajas, etc.). PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012. p. 231.

<sup>679</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Los planes de empleo como medida de reestructuración administrativa: dificultades de aplicación práctica”, *Las relaciones laborales en la reestructuración y el saneamiento de empresas : XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Granada, 19 y 20 de mayo de 2005*, Granada, 2006, pp. 297-322. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 164.

<sup>680</sup> A la planificación le dedica el Capítulo I (Planificación de recursos humanos; artículo 69 y siguientes) del Título V (Ordenación de la actividad profesional).

<sup>681</sup> FÉREZ FERNÁNDEZ ha señalado que este artículo es muy desafortunado, tanto en el título como en la redacción de su contenido, pues no dice absolutamente nada sobre dicha gestión más que la referencia mencionada, que es incluso más parca que la redacción del segundo borrador del EBEP, que seguía la propuesta de la Comisión de estudio y se refería al impulso de sistemas informatizados integrados de gestión de recursos humanos. Hemos de indicar que esta última propuesta tampoco era acertada en su redacción y sentido, por cuanto no se refiere realmente a gestión integrada alguna de recursos humanos sino que lo integrado era la informatización de la gestión, dando más relevancia al soporte o metodología (de cuya inmensa utilidad no dudamos, como la utilización de aplicaciones informáticas, interconexión e interoperatividad, uso de bases de datos telemáticas...) que al contenido de dicha gestión en sí. FÉREZ FERNÁNDEZ, M., “Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 53-88. p. 60-62.

Siguiendo a RODRÍGUEZ GURTUBAY, podemos definir el Plan estratégico de recursos humanos como el “instrumento mediante el cual se busca optimizar tanto el número como la cualificación y las competencias del personal disponible y necesario en un tiempo determinado para la consecución de los objetivos aprobados en el plan general de la organización”<sup>682</sup>. Esto nos permite insistir en la necesidad de contar previamente con unas líneas maestras de actuación en todo el ámbito de la organización, así como en los departamentos de recursos humanos, con el fin de poder diseñar, dentro de dicha planificación, los modelos de evaluación del desempeño que sean necesarios para comprobar la ejecución de dichos Planes y las oportunidades de mejora que vayan surgiendo; Planes que bien podrían concretarse al comienzo de cada legislatura, pues se trata de establecer hacia dónde pretenden sus gestores principales que se dirijan los esfuerzos de aquella. A partir del Plan estratégico general se desarrollaría el Plan estratégico de recursos humanos (entre otros).

Afortunadamente, hay que indicar que ya se ha llevado a cabo el estudio de la situación de nuestras Administraciones en su conjunto (y sobre todo en la AGE) con importantes reformas, que se han comenzado a implantar y que aparecen en el informe CORA y han sido incluso alabadas por la OCDE<sup>683</sup> por ir en la buena dirección aunque recomienda una más profunda integración de las medidas adoptadas dentro de un modelo estratégico más amplio de gestión de recursos humanos, donde la evaluación del desempeño juegue un papel esencial.

### *3.1.- La relación entre la planificación de recursos humanos y la evaluación del desempeño: una valiosa fuente de información para la Administración.-*

La planificación de recursos humanos encuentra una indudable conexión con la evaluación del desempeño pues aquella supone ordenar adecuadamente tanto los requisitos para su establecimiento, como pueden ser las RPT, cuanto sus posibles efectos (carrera, formación, retribuciones...), coincidiendo además en el objetivo de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la utilización del personal.

---

<sup>682</sup> RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013. p. 67.

<sup>683</sup> OECD. Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, Paris, OECD Publishing, 2014. Versión en castellano, OECD-INAP. España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España, Madrid, INAP, 2014. p. 277.

Conectado con estos postulados, el 69.1 EBEP establece los objetivos y contenido de la planificación de recursos humanos al indicar que,

tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad<sup>684</sup>.

Dichos objetivos responden a las dos vertientes que GALINDO MEÑO ha definido como necesarias para la evolución de la gestión de los recursos humanos: “la correcta determinación de las necesidades de personal” y “la adaptación de los propios recursos humanos a las necesidades requeridas” a través de la cualificación profesional<sup>685</sup>, y que podremos ver reflejados en la propia evaluación del desempeño a través de sus efectos.

En efecto, del artículo 69 EBEP podemos extraer los dos grandes fines de la planificación, que coinciden con los objetivos generales del EBEP y de los cambios que se están produciendo a la sazón en nuestras Administraciones: la eficacia y la eficiencia. Y no hemos de olvidar, como señala PALOMAR OLMEDA, que por su falta de concreción permiten abarcar todo cuanto sea necesario para lograr el empleo público que el EBEP quiere<sup>686</sup>, lo que lleva a la posibilidad de estructurar la planificación y la evaluación del desempeño desde diversos puntos de vista, de acuerdo con la misión de cada Administración, poniendo el énfasis en unas u otras áreas y por tanto dirigiendo la evaluación del desempeño hacia su mayor control y mejora.

Esa relación entre planificación y evaluación se hace patente si tenemos en cuenta que aquella consiste en la adecuada ordenación de los recursos humanos dirigida al cumplimiento de

---

<sup>684</sup> Al respecto de la movilidad recordemos que el artículo 17.1 de la LMRFP basa en la misma la posibilidad de “lograr una mejor utilización de los recursos humanos”. En este sentido el EBEP realiza un interesante resumen de lo que ha de entenderse por eficiencia a este respecto, atendiendo la propuesta del Informe de la Comisión de estudio (p. 73), pues aun centrándose inicialmente en los recursos económicos relaciona íntimamente dicho principio con una plantilla de personal apropiada (“dimensión adecuada de sus efectivos”); una distribución óptima del mismo, lo cual es a su vez fundamento de la gestión del personal; la imprescindible formación (nuevamente aparece como factor decisivo en el logro de dicho principio); la carrera o posibilidades de ascenso (“promoción profesional”) y la movilidad, que queda integrada expresamente en la planificación de recursos humanos ex art. 81.1 EBEP.

<sup>685</sup> Cfr. GALINDO MEÑO, C., *La nueva Función Pública y el cambio en la Administración* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 79-94. p. 87.

<sup>686</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 164.

los objetivos de la organización, su eficacia y eficiencia, y según hemos visto trata de conectar dichos objetivos generales con la gestión de su personal<sup>687</sup>. En este ámbito la evaluación del desempeño ayudará, como indica GORRITI BONTIGUI siguiendo a CLEVELAND, MURPHY y WILLIAMS, al mantenimiento del sistema de recursos humanos<sup>688</sup>, pues como herramienta de medición permite comprobar el grado de cumplimiento de aquellos, siendo realmente el instrumento de medición del desempeño del empleado público que sirve de “barómetro” del éxito de la planificación en la consecución de aquellos objetivos. La planificación conlleva organización y no se puede controlar ni medir el desorden. Una correcta organización de su estructura, funciones y formas de actuar resulta imprescindible para el éxito de los fines públicos.

El EBEP pretende, ciertamente, que la evaluación del desempeño ayude a la planificación de recursos humanos, siendo la herramienta que quizás ha faltado en la legislación de empleo público (al margen de echarse de menos ya en materia de complemento de productividad) para lograr que la planificación y la gestión de personal tengan realmente éxito.

No en vano, el EBEP insiste en la necesidad de que las Administraciones Públicas impulsen una gestión integral de recursos humanos (art. 71.4, aunque hemos de decir que ser escueto en su redacción es mucho decir), podemos apreciar ya en estos postulados la clara tendencia que marca el Estatuto para nuestro empleo público, que supone el paso de la mencionada administración de personal (selección y contratación, tramitación de nóminas, seguros sociales, vacaciones, etc.), a una gestión integral que busca el desarrollo de las personas, su profesionalización y adecuación a las tareas a desarrollar y a los fines de la organización a través de mecanismos bien conocidos (pero ahora sí, optimizados) como la selección, la provisión, la carrera, la formación o las retribuciones, como han recordado PABLOS TEIJEIRO y BIEDMA FERRER<sup>689</sup>. Sin embargo, el carácter básico del EBEP supondrá también aquí una

---

<sup>687</sup> Op. Cit. p. 165.

<sup>688</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. CLEVELAND, J.N., MURPHY, K.R., *et al.*, “Multiple uses of performance appraisal: Prevalence and correlates”, *Journal of applied psychology*, vol. 74, nº 1, 1989, pp. 130-135.

<sup>689</sup> PABLOS TEIJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18. Para suplir esta falta de concreción diremos, apoyados en autores como MÍNGUEZ VELA, que la gestión integral de recursos humanos se compone de tres elementos: el entorno o tendencias sociales (ciudadanos, relaciones, tecnología...), los objetivos de la organización y su personal. Vemos claramente que estos elementos se repiten en todo lo que se refiere al logro de una buena Administración y

gran dispersión y regulaciones diversas al entenderse también de manera diferente los distintos aspectos de la planificación y gestión de recursos humanos en cada una de nuestras Administraciones Públicas.

Por otro lado, no perdamos tampoco de vista que el EBEP incluye otro importante elemento de conexión de la evaluación del desempeño con la gestión de los recursos humanos y su planificación, pues no sólo la configura como sistema de medida y valoración del desempeño sino que conecta sus resultados a algunos de los conceptos más importantes de esa gestión y planificación (retribuciones, formación, carrera o provisión), con lo que resulta evidente que la planificación se hace también esencial para establecer los efectos de la evaluación del desempeño y coordinarlos con las políticas generales de la organización.

En este sentido debemos recordar que el Informe de la Comisión, al hacer al legislador su propuesta de inclusión de la planificación de recursos humanos en el EBEP, incluía como finalidad de aquella “aumentar la productividad, en el marco de los recursos económicos disponibles”<sup>690</sup>, que sin embargo decayó en el primer borrador del Estatuto. Si bien para PALOMAR OLMEDA la productividad no es el fin de la planificación aunque indirectamente la busque<sup>691</sup> no hubiera sobrado su mención en el Capítulo dedicado a la misma, no sólo por su relación como objetivo a lograr sino para reforzar su indudable nexo de unión con la evaluación del desempeño, que a su vez se encuentra íntimamente vinculada a la planificación a través, por ejemplo, del complemento de productividad. No en vano, esa misma productividad es el principal problema de nuestras Administraciones, según ARENILLA SÁEZ<sup>692</sup>, y también un objetivo esencial del EBEP.

Ahora se espera que con una adecuada planificación, con el mecanismo imprescindible de la evaluación del desempeño y contando con que las Administraciones sepan previamente establecer objetivos y apliquen lo que el EBEP ofrece, se consiga mejorar la eficacia y la

---

un empleo público adaptado y adaptativo a los cambios sociales. MÍNGUEZ VELA, A., *Dirección práctica de recursos humanos*, 2ª edic., Madrid, ESIC Editorial, 2005. p. 13.

<sup>690</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 73.

<sup>691</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 165.

<sup>692</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Los retos de la función pública española* [Conferencia], Curso de verano "La transformación de las Administraciones Públicas: nuevos modelos de gestión", Santander, Agosto de 2014.

eficiencia y se cuente, en definitiva, con un empleo público bien estructurado, dimensionado y ante todo motivado y preparado para afrontar los retos de la sociedad.

#### **4.- EL TALENTO COMO CONDICIONANTE Y RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

El EBEP ha diseñado un moderno modelo de empleo público para el logro de la eficacia que cuente con un capital humano profesionalizado mediante la captación y retención de los mejores, sobresaliendo su interés por el talento humano<sup>693</sup>, que también se refleja en la evaluación del desempeño, pues no sólo debe partir de contar con los mejores para poder desplegar sus posibilidades, sino que es fuente de promoción de dicho talento a través, por ejemplo, de la formación o de la valoración de las propuestas de mejora administrativa. Debemos insistir en considerar que los empleados públicos, como los trabajadores de cualquier empresa, son el elemento esencial en el éxito de toda política que se quiera implantar en cualquier organización, y esto es a lo que está destinada a potenciar la evaluación. DOLAN y VALLE CABRERA han destacado que la gestión del talento supone entender el factor psicológico del componente humano sabiendo “cómo se sienten y qué requieren las personas, a la vez de desarrollar la capacidad de diagnosticar problemas y generar ideas para anticiparlos y resolverlos”<sup>694</sup>. Y no perdamos de vista que la gestión del talento, desde el punto de vista organizacional, ha de entenderse como un área más de los recursos humanos y que la Administración Pública española debe saber aprovechar, como también ha hecho notar la OCDE<sup>695</sup>. La evaluación del desempeño también es necesaria aquí, pues gracias a su información y efectos ayuda a detectar, incentivar y premiar esas capacidades y talento, dando unidad y entrelazando las diferentes áreas de recursos humanos y aportando valor a la propia de gestión del talento.

---

<sup>693</sup> La importancia del talento humano en las organizaciones queda patente en la bibliografía existente. Entre otras obras, se puede leer a CHIAVENATO, I., *Gestión del talento humano*, 3ª edic., México, D.F., McGraw Hill, 2009. LUNA ARDANAZ, A., “Gestión del capital humano e intelectual en las Administraciones Públicas: El primer paso para la eficiencia en el sector público”, *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, vol. 17, nº 176, 2004, pp. 105-106. ALLES, M.A., *Desarrollo del talento humano basado en competencias*, Buenos Aires, Ediciones Granica, 2008. CUESTA SANTOS, A., *Gestión del talento humano y del conocimiento*, Colombia, Ecoe Ediciones, 2010.

<sup>694</sup> DOLAN, S.L., VALLE CABRERA, R., et al., *La Gestión de los recursos humanos. Cómo atraer, retener y desarrollar con éxito el capital humano en tiempos de transformación*, 3ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 2007. p. 402.

<sup>695</sup> OECD. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, Paris, OECD Publishing, 2015.

Esta es una de las ideas principales que hay que extraer del EBEP: una adecuada gestión de personal debe comenzar tratando al capital humano como el conjunto integrado y valioso de miembros de una organización y no simplemente como una suma empleados. Por tal motivo es conveniente partir de una premisa esencial: no se puede pensar en un sistema de evaluación del desempeño que logre los mejores resultados si no se cuenta previamente con los empleados idóneos para el puesto, pues de lo contrario no se estará aprovechando todo el potencial de la persona sino que los resultados individuales e incluso los globales para la organización serán mediocres.

No en vano, podemos señalar el reconocimiento que hace el Informe CORA al trabajo que realizan los empleados públicos al indicar que “llevan a cabo una labor encomiable, muchas veces no suficientemente reconocida y valorada. Por ello es necesario dar un nuevo impulso a la política de recursos humanos basada en el mérito y la capacidad, la profesionalidad y la responsabilidad, que sea flexible y sensible a las necesidades del servicio público”<sup>696</sup>. Precisamente con el EBEP adquieren renovada notoriedad tales principios si de profesionalizar el empleo público se trata, y así lo manifiesta en su Exposición de motivos cuando se refiere a la necesidad de “atraer los profesionales que la Administración necesita”<sup>697</sup>, de estimularlos, proporcionarles formación adecuada y brindarles “suficientes oportunidades de promoción profesional”<sup>698</sup>.

Dicho de otro modo, el paso de una simple administración de recursos humanos (concepto impersonal donde los haya) a la gestión o dirección de personas, debe transcurrir a través de dos importantes hitos: el reconocimiento del potencial del factor humano y la necesidad de aprovecharlo para mejorar la organización, sus estructuras, su forma de actuar y de servir al ciudadano; y la participación de la dirección en la misión y visión de las organizaciones, en los objetivos del “negocio” de las Administraciones Públicas, como lo define RODRÍGUEZ

---

<sup>696</sup> CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013. p. 82.

<sup>697</sup> La Exposición de motivos establece el espíritu que ha de regir el articulado e incluso su desarrollo, pero no podemos olvidar que la Comisión fue más directa al utilizar expresamente el verbo retener y un sinónimo de talento como es “profesionales valiosos” (aunque de significado más amplio) mientras que el EBEP menciona de modo más aséptico la aplicación de criterios para “mantener el mayor grado de profesionalidad de nuestro empleo público”.

<sup>698</sup> Por ello incide tanto el Informe de la Comisión en la necesidad de captar a los mejores y retener el talento. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 9 y 91. También menciona la “retención de los profesionales valiosos” en el contexto del sistema retributivo (p. 146).

GURTUBAY<sup>699</sup>, a todo lo cual se presta necesariamente la evaluación al centrarse en los empleados y en sus capacidades para dar lo mejor de sí.

Para lograr estos cambios también es necesaria la planificación, conformando para JIMÉNEZ ASENSIO una de las estrategias esenciales en la transformación de los recursos humanos<sup>700</sup>. Esa planificación ha de comenzar por diseñar buenos procesos selectivos, que suponen ciertamente una evaluación *ex-ante* y, tal como recuerdan CORTÉS CARRERES y GÓMEZ CORELL, exige que la Administración sepa en este caso lo que quiere en cuanto al tipo de persona que se necesita en cada puesto<sup>701</sup>, lo que llevaría quizás a modificar el modelo de pruebas de acceso, pues como indican BALLART y RAMIÓ MATAS, la utilización de pruebas memorísticas ha desvirtuado, ciertamente, el sistema<sup>702</sup>, problema que, recordemos, ya se detectó en Francia, donde se consideró conveniente tener en cuenta las competencias y aptitudes profesionales.

Lo que no debemos olvidar es que se hace imprescindible no sólo retener sino sobre todo atraer el talento. Debemos mantener el que ya tienen las Administraciones y fomentarlo, motivando a los mejores, incentivando la excelencia, pero sin olvidar que para ello es necesario ofrecer unas retribuciones y otros incentivos también atractivos, pues como ha indicado ARENILLA SÁEZ, la “Administración Pública debe atraer el talento y a los mejores con mejores retribuciones”<sup>703</sup>.

---

<sup>699</sup> RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013. p. 67.

<sup>700</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, 2013, pp. 76-96.

<sup>701</sup> CORTÉS CARRERES, J.V. y GÓMEZ CORELL, A., “Comentarios a algunos aspectos de los modelos de gestión de las organizaciones intermedias y prácticas de modernización de sus recursos humanos”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 25, 2011, pp. 121-137.

<sup>702</sup> BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. p. 353. En el mismo sentido RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA, F., “La selección y la formación como elementos de transformación de la Administración pública”, Díaz Méndez Antonio y Cuéllar Martín Eloy, *Administración inteligente*, Madrid, AEVAL, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, pp. 217-231.

<sup>703</sup> ARENILLA SÁEZ, M., *Los retos de la función pública española* [Conferencia], Curso de verano "La transformación de las Administraciones Públicas: nuevos modelos de gestión", Santander, Agosto de 2014.



#### *4.1.- La retención del capital humano dentro de una cultura administrativa de reconocimiento y valoración del personal.-*

Tras la selección, la gestión del personal comienza su segunda y más duradera etapa en el seguimiento de la labor de los empleados, y es aquí donde el EBEP despliega sus más importantes novedades. Será en esta etapa cuando la Administración, a través de sus políticas de personal, debe desplegar sus mejores recursos para mantenerlos motivados y productivos a través de la formación, la carrera, las retribuciones o la evaluación del desempeño, como subraya LONGO MARTÍNEZ<sup>704</sup>.

Desde el punto de vista de la evaluación del desempeño debemos considerar que el talento, en términos generales, es la base en la que se sustenta el buen desempeño mediante la gestión de las competencias que deben exigirse a los empleados públicos, su medición y los efectos que puede tener en la formación. En efecto, la cualificación que se requiere para cumplir los compromisos de calidad y productividad del EBEP ha de comprobarse a través de los sistemas de evaluación, con lo que se hace necesario conectar la captación y retención de los mejores con unos modelos óptimos y actualizados de comprobación que permitan encontrar necesidades formativas. Igualmente, la dirección por objetivos y por tanto el rendimiento, requieren de unos conocimientos y una formación sobre procesos, TIC, etc. que deben potenciarse, evaluarse y mantenerse al día, para todo lo cual la evaluación se hace imprescindible en el mismo sentido señalado anteriormente, como medio de control constante, pues constantes son también los cambios que se producen en la sociedad y a los que la Administración, ya lo sabemos, no puede sustraerse.

En efecto, serán las prácticas de gestión de recursos humanos y la evaluación del desempeño las herramientas más adecuadas que servirán para logro que ese importante elemento personal no sólo haga bien su trabajo y cumpla las expectativas de la organización sino que, y lo que resulta más significativo, vaya en la misma dirección que ésta, sea valorado, se le motive y en fin, que se consiga retenerlo y evitar su marcha, con la dificultad añadida de las mayores oportunidades de todo tipo -y no sólo salariales- que se dan en la empresa privada. Únicamente si la Administración ofrece a sus empleados unas adecuadas condiciones de trabajo, unas retribuciones y opciones de carrera profesional acordes con sus responsabilidades, acierta a indicarles cuáles sean estas últimas, se cuenta con ellos y los mantiene motivados, se habrá

---

<sup>704</sup> LONGO MARTÍNEZ, F., Merito y flexibilidad. La gestión de las personas en el sector público, Barcelona, Paidós, 2004, p. 26.

logrado el gran reto de toda organización: unir sus propios intereses y fines con los intereses de sus empleados.

Aunque parezca extraño, ya se venía previendo en cierto modo en la legislación de función pública anterior al EBEP, y en concreto el artículo 65 LFCE, que no sólo establecía la necesaria comunicación y puesta al día entre jefes y subordinados sobre las atribuciones de éstos (previsión que no queda tan clara en el EBEP) sino además la necesidad de que aquellos conozcan las aptitudes, esto es, el talento de los subordinados, lo que permitía adecuar la persona al puesto y el establecimiento de medidas formativas, todo lo cual redundaba, y así se menciona al final del precepto, en la mejora de la eficacia del empleado. Relacionado con dicho precepto se encuentra el artículo 66 LFCE<sup>705</sup>, que establecía la posibilidad de premiar a los funcionarios que se distinguieran en el ejercicio de sus funciones y ayudasen a mejorar la Administración.

Para ello, la Administración debe contar con unas políticas claras, bien definidas y mejor informadas al propio personal; debe estimularse la cultura administrativa, organizacional u organizativa; en definitiva, la cultura de lo público. Tal concepto, si bien bastante impreciso y complejo de medir, es a decir de YOUNG y PEÑALVER tan importante que afecta realmente a los resultados de la acción administrativa<sup>706</sup> pues su primer objetivo es poner a todos los miembros de la organización mirando en la misma dirección, ya que lamentablemente no son pocas las Administraciones en las que cada persona o grupo tiene su pequeña parcela de funciones o incluso de poder y no ve más allá. No hace falta recordar que en esa cultura administrativa se hace reposar

---

<sup>705</sup> Art. 66 LFCE: “1. Los funcionarios que se distingan notoriamente en el cumplimiento de sus deberes podrán ser premiados, entre otras, con las siguientes recompensas: a) Mención honorífica. b) Premios en metálico. c) Condecoraciones y honores. 2. Estas recompensas se anotarán en la hoja de servicios del funcionario y se tendrán en cuenta como mérito en los concursos. 3. En los Presupuestos Generales del Estado y en las secciones correspondientes, se consignarán créditos destinados a la concesión, con carácter extraordinario, de premios en metálico para recompensar iniciativas y sugerencias relativas a la mejora de la Administración, servicios eminentes y, en general, cuanto suponga méritos relevantes o redunden en una mayor eficacia administrativa. La concesión de estos premios se verificará en la forma que se determine reglamentariamente”.

No obstante, la vigencia de este artículo por la LMRFP plantea problemas interpretativos, pues lo derogaba parcialmente en lo que se opusiera a aquella, no quedando claro qué parte del mismo se mantenía en vigor. Por ejemplo, PALOMAR OLMEDA lo considera en vigor a efectos de méritos en los concursos, pero al no aclararse la situación en el EBEP habrá que esperar a lo que digan las leyes de desarrollo. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2003. p. 429. Citado por SÁNCHEZ MORÓN, M. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2007. p. 137.

<sup>706</sup> YOUNG, E., PEÑALVER, O., et al., *Manual del director de recursos humanos. Gestión por competencias*, Madrid, Cinco Días, 1998. p. 7.

el logro de la eficacia y hasta la productividad de los empleados públicos cuando se indica en la Exposición de motivos del EBEP se refiere a “una específica «cultura» de lo público que, lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar”.

Dicha cultura supone fomentar entornos de trabajo ricos en talento compartido, aprovecharla a favor de la innovación, donde se puedan desarrollar programas de formación continua a través de la difusión del conocimiento de ese capital humano, y como también indica la Exposición de motivos, que estimule a los trabajadores en la consecución de resultados, en la orientación al logro para mantener y mejorar la eficacia de las organizaciones públicas. Desde este punto de vista, la valoración y recompensa del capital humano constituyen lo que HERZBERG denomina factores motivadores intrínsecos, esenciales para el éxito en el trabajo y de las propias organizaciones<sup>707</sup>, así como para potenciar la retención del empleado.

Todo esto es reflejo –como ya indica el propio EBEP- de los principios o fundamentos de actuación que su artículo 1.3 menciona de manera particular en sus letras f), g) e i) al referirse a la eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos, el desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos y la evaluación y responsabilidad en la gestión, y donde la evaluación del desempeño ayudará aportando la imprescindible información y motivación.

## **5.- CONCLUSIONES**

Los innumerables problemas a los que se enfrentan nuestras Administraciones Públicas en materia de gestión del personal y las posibilidades que se plantean a la hora de mejorar la planificación de recursos humanos dentro de un contexto en el que la evaluación del desempeño se configura como elemento central que aglutina todo el conocimiento de las organizaciones públicas, hacen complicado concluir que se pueda llegar al nivel de organización, eficacia y eficiencia que el EBEP se propuso de una forma rápida y medianamente sencilla. Esto es así porque hemos visto que a lo largo de su historia nuestras Administraciones han dispuesto de posibilidades legislativas y el suficiente rango de acción para llevar a cabo reformas más o menos

---

<sup>707</sup> HERZBERG, F., “Una vez más: ¿cómo motiva a sus empleados?”, *Harvard Business Review*, vol. Reimpresión r0301f-e, 2003, pp. 67-76.

amplias pero (incluso hasta ahora) no se han extendido lo suficiente sus efectos. En este sentido, somos optimistas en cuanto a las posibilidades que ofrece la evaluación en sí pero no tanto en lo que respecta a su aplicación total a medio o incluso largo plazo, más si consideramos, como decimos, que algunos de esos elementos esenciales para su éxito aún no se utilizan en muchas de ellas, como las RPT o el personal directivo.

Si se quieren poner en marcha experiencias evaluadoras en condiciones, las Administraciones Públicas deberán establecer previamente, y de manera bien estudiada, las necesarias condiciones *ambientales*, como las relaciones o monografías de puestos de trabajo, que constituyen el elemento básico que posibilite establecer lo que haya de ser evaluado. Si faltan esos mimbres será imposible continuar con el diseño del sistema de evaluación. La ventaja que aporta el EBEP con la evaluación del desempeño es que las hace obligatorias, lo que unido a la necesidad de tener claro lo que debe hacer cada empleado para que pueda ser evaluado, supone que por fin esos instrumentos previos adquieran un nuevo impulso, aunque bien es cierto que también se obligaba a su implantación antes del EBEP. Esperamos que ahora las Administraciones sean más conscientes de su necesidad.

También hemos hablado de la Dirección Pública Profesional, factor imprescindible para aportar el necesario liderazgo y motivación al empleo público, convertir las políticas públicas en objetivos entendibles por la Administración y susceptibles de evaluación, así como para crear y mantener el adecuado clima laboral; esa cultura evaluadora y de lo público que ahora resulta tan extraña. El directivo público profesional va a lograr aportar una coherencia y alineamiento en la gestión del personal que se hacían imprescindibles para que los sistemas de evaluación del desempeño tengan éxito. Y a la vez, la evaluación se postula como el necesario elemento de control de la actuación del directivo público del que antes se carecía y hacía realmente difícil comprobar de manera fiable las ventajas y resultados de esta figura. El problema es la discrecionalidad con la que aún se nombra y cesa al directivo público y la dependencia que esto conlleva, cuestión superada en otros ordenamientos pero que en España sigue estando muy enraizada y puede perjudicar la extensión del directivo público en todas nuestras Administraciones.

Por su parte, bien es cierto que la planificación de recursos humanos es un tema complejo que requiere de buenas dosis de paciencia, sobre todo por afectar a personas, con muchos intereses en juego, sin olvidar las novedades que ha traído el EBEP, pero no nos cansamos de insistir en que es necesario ponerse en marcha. Las reformas que se pretenden en la gestión del personal

requieren la implicación principal de los responsables políticos y la creación de una necesaria y previa cultura administrativa que permita incardinar los intereses de las Administraciones con los de las personas que en ellas trabajan. Sin embargo, igualmente hemos señalado que uno de los principales problemas existentes es que las Administraciones Públicas no tienen muy clara su misión actual, cuestión que repercute en la gestión de su personal y sus resultados. Por tanto, se hace también aquí necesario que se tengan claros los objetivos que se pretenden para poder iniciar ese camino hacia una gestión integral y excelente de recursos humanos.

En fin, deben ponerse en práctica cuanto antes las medidas necesarias (y que los expertos han propuesto durante años) para reducir las amenazas para el establecimiento de un sistema óptimo de recursos humanos, a la vez que se potencian las oportunidades que también hemos indicado; tema en el que tampoco ayuda mucho la técnica legislativa empleada en el EBEP y en otras normas, pero que hará necesario combinar con buenas dosis de imaginación o sentido común dentro de los oportunos límites legales para poder implantar los sistemas de evaluación del desempeño y las mejoras que promete, comenzando por una estructura adecuada de personal.



## **CAPÍTULO VI.- PRINCIPIOS Y CRITERIOS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. ¿GARANTIZAN SUFICIENTEMENTE LOS DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS?**

Hemos venido indicando los problemas a los que se puede enfrentar la evaluación del desempeño a la hora de ser trasladada de su entorno natural (el privado) a las organizaciones públicas, así como las dudas que plantea, referidas sobre todo, como señala FUENTETAJA PASTOR, a la traslación de sus requisitos técnicos y de funcionamiento hacia conceptos jurídicos perfectamente entendibles por el Derecho público<sup>708</sup>, pues quizás como efecto derivado de algunos de aquellos problemas aparece también la incertidumbre sobre el cumplimiento de las garantías de los derechos de los empleados públicos.

Por tanto, se trata de que la evaluación del desempeño pueda aplicarse a la Administración sin fisuras, dándose la circunstancia de que afecta de manera directa e inmediata a los derechos de los empleados, que por su especial consideración jurídica como empleados públicos exigirá unas garantías especiales. No olvidemos que su trabajo repercute a su vez en los ciudadanos y en el interés general y por tanto, de cómo se apliquen los sistemas de evaluación del desempeño dependerá no sólo su aceptación y buena disposición sino también los resultados en la sociedad.

Creemos, con PALOMAR OLMEDA, que no puede decirse simplemente y a priori que la evaluación vaya a suponer inseguridad o conflictos como tal figura sino –en su caso- como consecuencia de su aplicación práctica y de los medios y fórmulas que se utilicen<sup>709</sup>. Debe darse tiempo al tiempo y tener en cuenta que la evaluación del desempeño ya funciona en otras Administraciones y países, y confiar en una correcta aplicación de esos criterios y garantías legales que a priori se están reconociendo en el EBEP y en particular en su artículo 20.

---

<sup>708</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 177.

<sup>709</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 340. También en PALOMAR OLMEDA, A., “Derecho a la carrera y promoción interna”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 202-230.

Las mayores dudas se deberían proyectar en el hecho de que los detalles de dichos procedimientos, los criterios, baremos, efectos, etc., se están dejando en manos de la propia Administración a través de reglamentos para dotar de mayor flexibilidad al sistema, lo cual resulta, por otra parte, lógico por ser ellas las que mejor conocen su funcionamiento y el de sus empleados y requerir cambios adaptativos, aunque será a buen seguro, fuente de conflictos<sup>710</sup>. Por tanto, las cautelas se habrán de tomar en este nivel, el del procedimiento de evaluación y dentro del mismo, en el proceso técnico, con sus dimensiones a valorar, indicadores, etc., así como en la práctica real si se cae en la tentación de obviar trámites del mismo (p. ej. con la intención de darle más flexibilidad práctica o de evitar posibles incoherencias).

### **1.- UNA NECESARIA DISTINCIÓN PREVIA ENTRE PRINCIPIOS LEGALES Y CRITERIOS TÉCNICOS.**

A esa necesidad de protección fue sensible el Informe de la Comisión, que al mismo tiempo que propone la obligatoriedad de la evaluación del desempeño, como así recoge el EBEP, establece la necesidad de garantizar la objetividad y la imparcialidad de la evaluación a través de la “determinación previa de criterios objetivos, transparentes y previsibles de evaluación y mediante la aplicación de técnicas adaptadas al contenido funcional de los puestos de trabajo y a las finalidades perseguidas por la evaluación en cada caso”<sup>711</sup>.

No resulta extraño que el Informe realice esta declaración por resultar del todo punto necesario aplicar unos principios de aseguramiento legal esenciales en esta materia, que por otro lado son típicos de la actuación y del procedimiento administrativo<sup>712</sup>, sino que además con ello está abordando desde el primer momento la respuesta lógica a los requisitos que el ordenamiento

---

<sup>710</sup> Algunos de esos conflictos ya se han producido contra los criterios de valoración y sus efectos en la carrera horizontal en el Principado de Asturias o en el ámbito universitario, como cita el Informe de la Comisión en su pág. 109.

<sup>711</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 108. Dicho lo cual, y como propuesta final, el Informe de la Comisión recomendaba la introducción de sistemas de la evaluación “mediante la aplicación de criterios y técnicas que garanticen la objetividad e imparcialidad” (Nº 47. p. 109).

<sup>712</sup> Aunque anterior a la LRJPAC, podemos ver un interesante estudio sobre los principios del procedimiento administrativo en LÓPEZ MENUDO, F., “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, vol. 129, nº Sept.-Dic., 1992, pp. 19-76.



debe exigir a la hora de establecer los límites de la acción administrativa y las garantías de los derechos de los empleados al crear y ejecutar los sistemas de evaluación del desempeño.

Ésta ha sido quizás la cuestión más debatida entre los profesionales de los recursos humanos y los administrativistas. Nuestras organizaciones públicas tienen, todo sea dicho, el límite de la legalidad y la garantía de los derechos de los ciudadanos, y en el caso que nos ocupa, de los empleados públicos.

Bien es cierto que la Administración debe ser garantista, pues ésta es su función primigenia, y según LINDE PANIAGUA su carácter servicial “impide que se pueda comparar su actividad con la de las organizaciones privadas que tienen en la legalidad el único límite de su actuación, pues para las Administraciones Públicas la Ley es estandarte de conducta y no límite de la misma”<sup>713</sup>; pero no podemos olvidar que casi desde los albores del Estado moderno el ciudadano también quiere servicios y rapidez de respuesta a sus necesidades.

Nos encontramos ante la eterna disyuntiva entre flexibilidad y seguridad; y en materia de gestión de recursos humanos y particularmente en la evaluación del desempeño la cuestión adquiere mayor relevancia, pues los resultados de ésta van a tener unas repercusiones más o menos importantes en los derechos de los empleados públicos (formación, carrera o salarios)<sup>714</sup>. Todo ello nos lleva a reconocer la importancia que el respeto a esos principios y a los derechos de los empleados tiene la implantación de una herramienta compleja que además es aún ajena a nuestra cultura administrativa, como ha señalado PALOMAR OLMEDA<sup>715</sup>.

---

<sup>713</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 183. Respecto a la vertiente garantista de la Administración léase ESTEVE PARDO, J., “La Administración garante. Una aproximación”, *Revista de Administración Pública*, nº 197, 2015, pp. 11-39.

<sup>714</sup> Sobre flexibilidad, entre otros trabajos, RICHARDS, S., “La flexibilidad en la gestión de personal: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado”, MAP, *Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública*, Madrid, MAP, 1995, pp. 37-54. FERNÁNDEZ PÉREZ DE LA LASTRA, S., MARTÍN ALCÁZAR, F., *et al.*, “Flexibilidad funcional de los recursos humanos: conceptualización y propuesta de medida”, *Descubriendo nuevos horizontes en administración: XXVII Congreso Anual AEDEM, Universidad de Huelva, 5, 6 y 7 de junio de 2013*, Madrid, Pozuelo de Alarcón, 2013.

<sup>715</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 340.

Dicho esto, procede ahora acudir al estudio de los principios y criterios que recoge efectivamente el EBEP. Su Exposición de motivos adelanta que la evaluación del desempeño se basará en procedimientos fundados en los principios de objetividad, igualdad y transparencia, que el artículo 20.2 amplía imponiendo que deberá cumplir los “criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos”, criterios que para TOÑA GÜENAGA y CALONGE CRESPO son “importantes para validar un sistema de evaluación del rendimiento y considerarlo jurídicamente ajustado”<sup>716</sup>.

Como podemos observar, se trata de principios generales de actuación de la propia Administración Pública, similares también a los exigidos en los procesos selectivos y por otro lado lógicos cuando se trata de saber cómo desarrolla cada empleado su trabajo, teniendo unas repercusiones tan importantes como las remuneraciones, la formación o la progresión en la carrera, que se resumen en la ya conocida gestión eficaz de los recursos humanos.

Como cuestión previa debemos mencionar la confusión terminológica que a primera vista parece producirse en el citado artículo al utilizar el término *criterios* cuando la Exposición de motivos los denomina principios<sup>717</sup>. Ello da a entender que se está rebajando su estatus como verdaderos principios de actuación que ha de respetar la Administración y que parece ser resultado de una errónea interpretación de los consejos finales del Informe de la Comisión sobre la evaluación. Si nos fijamos, el Informe incide en que los sistemas de evaluación que se establezcan garanticen la objetividad y la imparcialidad para, a continuación, disponer que esto se consigue mediante la aplicación *previa* de una serie de criterios y técnicas, que es lo que el artículo 20.2 EBEP ha recogido finalmente.

Empero, desde nuestro punto de vista esta supuesta confusión no parece ser tal y procede realmente de la equivalencia conceptual existente entre los criterios que la evaluación utiliza desde un punto de vista exclusivamente técnico y los principios que deben garantizar el procedimiento administrativo y la actuación del empleado público. Es decir, lo que para el Derecho son principios jurídicos para la evaluación del desempeño son criterios o mejor, principios técnicos que aseguran su validez y eficacia al establecer los formularios de evaluación,

---

<sup>716</sup> TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., et al., Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 167.

<sup>717</sup> Sobre los principios jurídicos en Derecho Administrativo, por todos, SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010.

descriptores de conductas, dimensiones, indicadores, etc.<sup>718</sup> Por tanto, la cuestión no parece ir más allá, apreciándose –por el contrario- la necesidad de que tanto la evaluación como proceso técnico, cuanto la Administración cumplan con una serie de reglas esenciales (principios en términos generales) para la adecuada y justa aplicación de aquella<sup>719</sup>.

En cualquier caso, vemos que los temores de la doctrina en cuanto a la traducción de los criterios de la evaluación a términos jurídicos se resuelven más fácilmente de lo que en principio pudiera parecer, sin olvidar las normales dificultades prácticas de encaje de aquella en el procedimiento administrativo, al considerarse que los criterios de funcionamiento del sistema de evaluación equivalen a principios jurídicos, aunque no hubiera estado de más que el legislador hubiese sido más claro con la redacción y no dar lugar a esa confusión.

Una vez realizada la anterior reflexión debemos aclarar la verdadera interpretación que debería darse a esta doble concepción utilizada por el Informe de la Comisión y el legislador, ya que permitirán resolver la cuestión. Haciendo una lectura más atenta de la cita del Informe, mencionada al comienzo de este epígrafe, nos está indicando que el sistema de evaluación del desempeño como sistema deberá garantizar la objetividad y la imparcialidad de la misma a través

---

<sup>718</sup> Por otra parte, quizás esta consideración como criterios que hace el artículo 20.2 EBEP se haya establecido adrede tratando de evitar lo que GONZÁLEZ PÉREZ denomina un abuso de la utilización del vocablo principio, como una especie de *principitis* que nos lleva a considerar que cualquier concepto jurídico digno de cierta protección o que suponga la garantía de derechos ya debe considerarse con el más alto nombre de principio. Cfr. GONZÁLEZ NAVARRO, F., “Comentario al art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, González Pérez Jesús y González Navarro Francisco, *Comentarios a la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Civitas, 2011, vol. II. El autor recuerda también el trabajo de LÓPEZ MENUDO, citado en una nota anterior, mencionando la clasificación de los principios del procedimiento administrativo.

<sup>719</sup> Nuestro ordenamiento nos tiene ya acostumbrados a este tipo de técnicas legislativas deficientes, en que no se parecen tener claros sus conceptos esenciales. Sin ir más lejos, el artículo 13.3 EBEP, al regular el personal directivo establece que será evaluado mediante criterios de eficacia y eficiencia. El mismo Informe de la Comisión considera en su apartado 13 (p. 43) como criterios los principios constitucionales de mérito y capacidad del artículo 103.3 CE. Y el artículo 79 EBEP, al regular la provisión de puestos de trabajo, llega a denominar como simples reglas la imparcialidad y objetividad a que ha de ajustarse el procedimiento. Por tanto, si nos atenemos a la práctica no deberíamos darle mayor importancia en el sentido de considerar que, se hable de criterios o de principios deben respetarse en cualquier caso. La cuestión es que nos movemos entre términos jurídicos cuya claridad terminológica tiene en la mayoría de las ocasiones gran importancia doctrinal.

de la determinación previa de criterios (objetivos, transparentes y previsibles) y de técnicas adaptadas al contenido del puesto y a los propósitos de la misma<sup>720</sup>.

Pues bien, tal exposición está separando realmente la introducción de la evaluación del desempeño en el ámbito administrativo en dos capas o estratos bien diferenciados: uno de carácter garantista desde el punto de vista netamente administrativo o legal, respetando los principios esenciales de objetividad, imparcialidad y no discriminación (aunque no son los únicos a tener en cuenta), como marco dentro del cual se debe mover todo cuanto se refiera a la planificación, ejecución, efectos o revisión de la evaluación del desempeño, sin olvidar aquí el último inciso del apartado 2, que hace mención expresa de los derechos de los empleados públicos que todo sistema de evaluación ha de respetar.

Y por otra parte, aparece una capa con los criterios netamente técnicos y de gestión del sistema de evaluación; criterios a los que se someten desde ese punto de vista todos los elementos y fases que componen el proceso de evaluación como tal.

Se distinguen, por tanto y por un lado, el procedimiento administrativo y los principios y garantías que orbitan a su alrededor, que se convierten en el paraguas legal imprescindible al que debe sujetarse cualquier actuación administrativa y que en el entorno al que nos estamos refiriendo habrán de respetar las Administraciones y las personas que apliquen la evaluación. A este estrato exterior se refiere la primera parte del mencionado párrafo del Informe y la Exposición de motivos del EBEP al indicar que los procesos de evaluación se fundarán en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. También se deben entender incluidos en el artículo 20.1 EBEP al dejar claro que la evaluación del desempeño es un procedimiento, que obviamente adquiere el carácter de administrativo y por tanto bebe de las fuentes del mismo, siéndole aplicable sus normas y principios generales y por tanto, al margen de su consideración como procedimiento especial -como cree LINDE PANIAGUA<sup>721</sup>- o no, deberán ser tenidos en cuenta, aparezcan o no en el EBEP.

---

<sup>720</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 47 p. 108.

<sup>721</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 196. LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 181.

Y por otro lado nos encontramos con las concretas fases de la evaluación, con el entramado en sí del proceso técnico de la misma, que debe cumplir esos criterios de carácter también experto (se adecuarán a los mismos, indica el artículo 20.2), pero que no pueden salirse de la esfera de los derechos y garantías legales. A este segundo estrato se refiere el Informe de la Comisión al hablar del establecimiento previo de criterios y técnicas dentro de los sistemas de evaluación, así como el propio artículo 20.2 EBEP, que de manera directa se refiere a los criterios que deben respetar dichos sistemas.

Se trata, en suma, de una doble protección, pues a la propia de las técnicas especializadas de evaluación del desempeño, que por sí deben garantizar criterios de fiabilidad y validez específicos, se le une la protección del ordenamiento a través de ese marco jurídico de principios y garantías de los derechos de los empleados públicos, que como decimos, no son simplemente los que establece el EBEP ni los que menciona su artículo 20, pero sí al menos debemos considerar como su núcleo esencial los de igualdad, objetividad y transparencia.

## **2.- LA CONVERSIÓN POR EL ESTATUTO DE LOS REQUISITOS TÉCNICOS DE LA EVALUACIÓN EN CONCEPTOS JURÍDICOS ENTENDIBLES POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

Una de las mayores incertidumbres que ha planteado la doctrina, con FUENTETAJA PASTOR<sup>722</sup> entre otros, y de la que nos hemos hecho eco al comienzo de este apartado, ha sido la dificultad de conciliar los requisitos del sistema de evaluación con conceptos jurídicos entendibles y aplicables al entorno administrativo para proteger –precisamente- los derechos en juego. Hasta ahora hemos hablado de los derechos, principios y criterios generales que establece el EBEP al regular la evaluación del desempeño, pero no se ha mencionado nada sobre si constituyen una conversión oportuna de los verdaderos y más profundos requisitos de toda evaluación al lenguaje jurídico. La respuesta se encuentra, al menos en parte, en el mismo artículo 20.2 EBEP.

---

<sup>722</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 177.

Como decíamos, esos criterios de los sistemas de evaluación son realmente sus *principios* técnicos, siendo necesario adentrarnos un poco más en los elementos que conforman aquella para darnos cuenta de que hemos de bajar un estrato más en este proceso de *traducción* a principios jurídicos, pues como indica el artículo 20.2 EBEP, los sistemas de evaluación deben respetar unos criterios claros por estar formados en su esencia por una serie de requisitos también técnicos para que podamos hablar de verdaderas herramientas objetivas y fiables.

Dichos requisitos han sido resumido por expertos como THORNDIKE en cuatro: la fiabilidad, la discriminación, la utilidad o practicidad, y la relevancia<sup>723</sup>, y por constituir el núcleo básico que dé sentido a todo sistema de evaluación son los que deben cumplir y traducirse en principios jurídicos. Podemos adelantar ya que estos requisitos tienen su correlato casi perfecto con los criterios del artículo 20.2 y por tanto con los principios jurídicos equivalentes.

A continuación, y en lugar de establecer la correlación uno por uno de los anteriores requisitos con los principios que han de regir los sistemas de evaluación, creemos más oportuno realizar el estudio desde el punto de vista de dichos principios y de los derechos y garantías que deben aplicarse en este ámbito, al ir más allá y afectar a más requisitos en los procesos de desarrollo e implantación de la evaluación del desempeño que los cuatro mencionados anteriormente.

Sin embargo, por su especial caracterización y la dificultad de encuadrarla en un principio jurídico concreto, queremos mencionar aquí el requisito de la utilidad o *practicidad* de la evaluación del desempeño, que más bien sería un resumen de lo que aquella supone de respeto al conjunto de los principios que la configuran. La utilidad se refiere a que todo proceso que se pretenda implantar en cualquier organización debe venir respaldado por un propósito, es decir, debe darse una correlación entre la implantación del sistema y su utilidad a los fines de la Administración. Adelantemos aquí que la utilidad es la respuesta a una de las cuatro preguntas clave a la hora de implantar todo sistema de evaluación, que estudiaremos en los dos Capítulos siguientes.

---

<sup>723</sup> Cfr. THORNDIKE, R.L., *Personnel selection; test and measurement techniques*, Oxford, Wiley & Sons, 1949. Véase también a GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387.

Este requisito puede plantear algunas incertidumbres en cuanto a su equiparación con un concepto jurídico concreto, pues no se trata realmente de una cuestión que afecte al proceso de evaluación en sí sino a los objetivos que se pretenden con ella como herramienta, y que afectarán más bien a la propia Administración y a lo que quiera lograr con el proceso de evaluación en sí. Se trata de un requisito atinente a la propia aplicación de la evaluación y a los fines de la Administración, y en tal sentido deberá existir una correlación entre los fines de la evaluación y los de la propia Administración.

Obviamente, a pesar de ser obligatoria, la evaluación del desempeño debe verse primeramente como la oportunidad de mejorar los resultados y la eficiencia de nuestras organizaciones; ha de ser práctica, resultar útil y no venir impuesta porque así se ha dispuesto, sino por sus ventajas para los resultados de éstas; y para ello se debe fijar también su utilidad en los empleados al ser a ellos a quienes afectará directamente y de los que se quiere obtener el cien por cien. Por tanto, se produce una simbiosis entre la principal utilidad de la evaluación a favor de la Administración<sup>724</sup> y el provecho que ha de producir como elemento motivador y formador para los empleados públicos a través de sus efectos.

La lógica de esta reflexión nos lleva a considerar que la *practicidad* queda reflejada en el conjunto de principios que sustenta el conjunto de las Administraciones Públicas y sus fines al quedar la evaluación justificada por la necesidad de ser más eficaces y eficientes y ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. Por tanto, podemos considerar que la *practicidad* tiene su reflejo especialmente en el principio de eficacia del artículo 1.3.f cuando la dirige hacia la planificación y gestión de los recursos humanos.

### *2.1.- Los principios de objetividad e imparcialidad y su conexión con los requisitos de fiabilidad y relevancia de la evaluación.-*

Como sabemos, el principio de objetividad<sup>725</sup> configura el fundamento de la actividad de la Administración, viniendo recogido en el artículo 103.1 CE, aunque no como mero principio de

---

<sup>724</sup> Realmente la utilidad debe considerarse a favor de los intereses generales. No obstante, al ser la Administración el vehículo utilizado constitucionalmente para cumplir los fines del Estado y aplicarse directamente dentro de su seno como organización, obviamente el más directo beneficiario de la evaluación es aquella.

<sup>725</sup> Los principios de objetividad e imparcialidad han sido tratados en diversos manuales de Derecho y procedimiento administrativo, entre los que ya hemos citado algunos. Podemos reseñar ahora otros estudios más

actuación sino como su verdadero núcleo teleológico al servicio de los intereses generales. Se trata de un principio que marca toda la actuación administrativa y por tanto trasciende a la misma para centrarse en la objetividad exigida a los empleados públicos, quedando conectada con la imparcialidad y la neutralidad en el ejercicio de sus funciones. Dicho de otro modo, y como recuerda ARIAS MARTÍNEZ, la objetividad de la Administración se traduce en la imparcialidad y neutralidad del empleado público<sup>726</sup>, lo cual podemos apreciar más directamente a través del artículo 103 CE al establecer la doble dimensión de tal principio, pues mientras el citado apartado 1 se refiere a la objetividad de aquella, el apartado 3 se centra en la imparcialidad del funcionario. O como de manera más bien retórica expresa el artículo 53 EBEP al establecer los principios éticos de los empleados públicos, su actuación se fundamenta “en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad”.

En tal sentido, FUENTETAJA PASTOR considera que “el principio de objetividad debe informar tanto el diseño de estas técnicas como su aplicación concreta, pues el peligro de que estas técnicas de gestión enmascaren arbitrariedades, encauzando veladamente decisiones políticas o nepóticas, es muy grande”<sup>727</sup>.

Sentadas estas bases y la equiparación de ambos conceptos debemos mencionar que la objetividad e imparcialidad que el EBEP exige a los sistemas de evaluación del desempeño adquieren una relevancia especial por afectar a varios aspectos dentro de ellos. Por una parte, el artículo 20.2 requiere que dichos sistemas de evaluación sean objetivos y por tanto que sus elementos esenciales (dimensiones, indicadores, baremos, formularios, modelos de entrevistas...) también lo sean, y al ser su diseño una competencia de la Administración, desde esta perspectiva deberá darse cumplimiento al principio de objetividad. En definitiva, este principio obliga al legislador y a la Administración a establecer procedimientos administrativos justos, donde se

---

particulares, por MORELL OCAÑA, L., “El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública”, *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, vol. 1, pp. 147-160. GARCÍA COSTA, F.M., “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”, *Documentación Administrativa*, nº 289, 2011, pp. 21-42. MÍGUEZ MACHO, L., “El principio de objetividad en el procedimiento administrativo”, pp. 99-127.

<sup>726</sup> ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “El principio de objetividad en el empleo público: la objetividad como deber de los empleados públicos”, pp. 183-209.

<sup>727</sup> GUILLÉN-CARAMÉS, J. y FUENTETAJA PASTOR, J., “El principio de objetividad en la Función Pública (un análisis desde la jurisprudencia)”, 2013, pp. 151-182.



inserten cabalmente los procesos puramente técnicos de la evaluación (métodos, entrevistas, etc.) que igualmente serán objetivos.

Por otra parte, la aplicación de los sistemas de evaluación recae, como en general cualquier procedimiento administrativo, en empleados públicos cuando adquieren el rol de evaluadores o miembros de los órganos de evaluación; en suma, cuando aplican los procesos de evaluación y sobre todo al realizar la evaluación en sí. En consecuencia, la objetividad se convierte, por mor de lo visto anteriormente, en necesidad de imparcialidad de su actuación, sin pasar por alto que la misma no sólo aparece reflejada en el EBEP al regular la evaluación del desempeño, incidiendo en lo que parece obvio, sino que viene definida como deber general de actuación y de conducta a los que aquellos están sujetos. Esto lo vemos en el artículo 1 EBEP, referido a los funcionarios, que recoge la objetividad e imparcialidad mediante la garantía de su inamovilidad, mientras que el artículo 52 les exige como deber de conducta la objetividad, neutralidad e imparcialidad<sup>728</sup>.

Pero la verdadera novedad en los modelos de evaluación no sólo radica en que sus procesos afectan a los propios empleados como evaluados o destinatarios de la actividad administrativa, sino sobre todo en que una parte de dichos procesos adquiere un carácter más subjetivo cuando se valora la conducta profesional. Esto nos lleva a considerar la objetividad y la imparcialidad como verdaderos estandartes a tener en cuenta en los sistemas de evaluación. Por ello, el Informe de la Comisión y después el EBEP, insisten en la obligatoria aplicación de tal principio, aunque tampoco había hecho falta al ser de obligado cumplimiento en toda la actuación administrativa.

En cuanto a la traducción en términos de objetividad de los requisitos de la evaluación, en ella encajan de forma especial la fiabilidad y la relevancia. La primera supone que los criterios de aquella sean consistentes y estables, y produzcan los mismos resultados cuando sean aplicados por varios evaluadores; dicho de otro modo, que sean replicables sin alteraciones, lo que nos lleva a una clara equiparación con la objetividad y sobre todo con la imparcialidad a la hora de realizar las evaluaciones, pues obviamente sólo cuando los criterios de evaluación se aplican de manera justa, aun por distintos evaluadores, se producirán evaluaciones iguales o al menos muy

---

<sup>728</sup> En este sentido, el artículo 66.3 de la Ley 4/2011, de Empleo público de Castilla la Mancha, ha acertado al incluir precisamente como excepción a los criterios de la evaluación la discrecionalidad técnica con que deben contar los responsables de establecer los criterios de evaluación y los órganos evaluadores.

similares<sup>729</sup>. Esto nos demuestra el carácter científico de la evaluación, donde la posibilidad de replicación o repetición resulta fundamental.

La cuestión que se plantea, por tanto, es si al tener la evaluación un doble componente subjetivo, tanto por lo que respecta a la valoración de conductas como por el hecho de que toda evaluación la hacen personas, no se vulnerarán dichos *criterios*. La propia dificultad a la hora de establecer los aspectos del desempeño (dimensiones) que deberán evaluarse y cómo se van a medir (indicadores), la inexistencia de procedimientos formalizados de evaluación y sobre todo cómo se protegerán los derechos del evaluado y de qué forma se fijarán los medios de reclamación que se establezcan, son cuestiones complejas que deberán ser tenidas en cuenta y estudiadas muy detenidamente en función de los objetivos de la Administración, su capacidad o los efectos que quieran obtenerse con la evaluación.

Abundando en lo anterior, y por lo que respecta en particular a la relevancia, que como sabemos supone que sólo se han de evaluar los contenidos del puesto de trabajo que realmente dependan del evaluado, PARADA VÁZQUEZ ha criticado los criterios que pueden establecerse para llevar a cabo la evaluación del desempeño por ser “inseguros, confusos y potencialmente contradictorios e injustos”<sup>730</sup>, en parte por las reticencias existentes sobre la posible aplicación de elementos o dimensiones a evaluar, que por ejemplo no dependan directamente del empleado sino de terceros o de otras circunstancias ajenas a su voluntad, ya que en muchas ocasiones su trabajo estará relacionado y dependerá del de otras personas o unidades, corriéndose el riesgo de querer evaluar desempeños del empleado que no se encuentran bajo su total control<sup>731</sup>, adquiriendo una especial importancia en el ámbito administrativo, como también apuntamos, por quedar configurada nuestra burocracia y la lógica de casi cualquier entorno laboral como un conjunto de relaciones e interdependencias auspiciadas por un principio de especialidad, en el que no suelen

---

<sup>729</sup> Tengamos en cuenta que si bien en la mayoría de las evaluaciones se suele aconsejar establecer puntuaciones bajas (de 1 a 5 en muchos casos) lo que da poco margen de divergencia si se pretende cumplir con la fiabilidad, en otros casos, y dependiendo también de los factores a evaluar, pueden establecerse márgenes más amplios de valoración, como puntuaciones parciales de 0 a 100, donde la discrecionalidad puede ser mayor. Por ello la fiabilidad y objetividad de las evaluaciones debe prever a su vez ciertos márgenes de variabilidad o cierta similitud entre evaluaciones realizadas por distintas personas.

<sup>730</sup> Cfr. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

<sup>731</sup> El caso más sencillo es el de la resolución que debe emitir un funcionario pero que depende del informe de otro. El primero queda a expensas del momento en que llegue dicho informe, por lo que a la hora de evaluar sus resultados se deberá tener en cuenta esa circunstancia.

darse procesos autónomos, de un único empleado, sino que dependerá de otras personas o unidades. Lo que sí es relevante es el trabajo a nivel de tarea concreta que desarrolla cada uno al configurarse como una unidad de trabajo que sí queda bajo el control del empleado.

La relevancia conlleva necesariamente la imparcialidad u objetividad de los criterios de evaluación a la hora de determinar el objeto de la misma por cuanto tratar de valorar aquello que no puede controlar el evaluado supone una discriminación y falta de objetividad del proceso que vulnera su validez misma<sup>732</sup>.

Sin embargo, por desgracia el EBEP no ha sabido incluir este criterio en su artículo 20.2, cuya importancia lleva a GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA a considerar que debía haber sido añadida<sup>733</sup>. Por tal motivo, recordamos nuevamente con los citados autores, que se hace necesario que con carácter previo al establecimiento de dichos sistemas debe existir un adecuado análisis y descripción de puestos de trabajo que definan las tareas y perfiles del puesto y con ellos los más relevantes<sup>734</sup>.

## *2.2.- El principio de transparencia y su reflejo en la imprescindible comunicación interna y publicidad de todo proceso de evaluación.-*

El principio de transparencia de la actividad administrativa es relativamente reciente como tal, y en él se asienta el derecho a la buena Administración en el que insiste el Informe de la

---

<sup>732</sup> La Jurisprudencia ha tenido ocasión de anular algunos criterios de los sistemas de evaluación que plantean serias dudas de objetividad. Uno de los más curiosos, a nuestro entender, es el de baremar el ‘compromiso con la organización’, que adolece de tal subjetividad y parece más un criterio cuasi-político que levanta las sospechas y reticencias de los evaluados. El caso se dio en Andalucía y el País Vasco, donde el TS tuvo ocasión de recordar que tal elemento ya se tiene en cuenta a la hora de evaluar el cumplimiento de los objetivos y por tanto se estaba produciendo una duplicidad en la evaluación. STS de 18 de febrero de 2013, Sala 3ª, Sección 7ª, FJ 8º. Ese compromiso fue considerado como un “factor de constatación netamente subjetiva” por la STSJ de Andalucía 1804/2008, de 22 de diciembre, FJ 10º, al resolver una causa por descenso en la carrera sanitaria. Por su parte, la STS de 12 de marzo de 2012, recurso 854/2009, interpuesto contra la anterior, considera en su FJ 1º también subjetivo tal criterio, y lo que resulta más sorprendente, el de “obtención de los resultados fijados por la organización”.

<sup>733</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 11. Sí lo ha incluido la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (art. 113.2). También lo prevé el proyecto de Ley del Empleo público de Euskadi en su artículo 54.4. Lo que sí ha hecho la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (art. 113.2).

<sup>734</sup> Op. Cit. p. 10.

Comisión por ser la base del nuevo empleo público que se trata de configurar con el EBEP<sup>735</sup>. Además, es una consecuencia de la palpable necesidad de una Administración más abierta y participativa de acuerdo con los compromisos que debe adoptar dentro del nuevo modelo de Gobernanza en el que se mueve y que recuerdan la Orden APU/3018/2004 y el Informe de la Comisión<sup>736</sup>. No en vano GARCÍA MACHO insiste en que en este nuevo modelo el ciudadano forma parte esencial de las decisiones públicas a través de su derecho de participación en los asuntos públicos<sup>737</sup>.

---

<sup>735</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 9. La transparencia es regulada a nivel estatal por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Este principio aparece en el ámbito de la actuación de la Administración como compromiso de actuación ante los ciudadanos en la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, o la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, introduce el concepto de publicidad activa como la obligación de las Administraciones “de publicar de manera permanente la información pública que sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad pública”, para así hacer efectivo ese principio de transparencia, pero yendo un paso más allá, al anticiparse a las posibles peticiones de información del ciudadano. BORM de 18 de diciembre de 2014; BOE de 9 de enero de 2015. La transparencia ha sido estudiada, entre otros, por VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014. ALONSO TIMÓN, A.J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 27-62, BALLESTER MARTÍNEZ, B., “La forja jurisprudencial del principio de transparencia”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011, pp. 385-406, GUICHOT REINA, E., “La nueva ley de transparencia”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 6, 2014, pp. 94-107, RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., “La Ley de Transparencia ante su entrada en vigor”, *Actualidad Administrativa*, nº 1, 2015, pp. 4.

<sup>736</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 9.

<sup>737</sup> GARCÍA MACHO, R., “La transparencia en el sector público”, Blasco Esteve Avelino (Edit.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público*. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid, INAP, 2012, pp. 247-282. p. 248. Sobre participación ciudadana y gobierno abierto véase, entre otros, CARRETERO SÁNCHEZ, S., “Democracia virtual y participación ciudadana en la Legitimidad del Poder Político”, *Actualidad administrativa*, nº 7, 2012, pp. 1, CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: un repaso a la reciente oleada legislativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 847-876, MEDINA COBO, J. y A. JUAN DÍEZ, L., “Ajuntament obert: La experiencia de gobierno abierto en el ayuntamiento de quart de poblet”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 8, 2015, pp. 54-63, PORRO GUTIÉRREZ, J.M., “Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 39, 2012, pp. 387-401, SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Reflexiones sobre el gobierno

Por la propia complejidad que conlleva todo proceso de evaluación y por afectar a los propios empleados públicos, resulta obvio que el legislador haya querido establecer la transparencia también hacia el interior de la Administración, amén de constituir uno de los fundamentos de actuación del empleado público y de la propia Administración según el artículo 1.3.h EBEP, así como uno de los deberes del código de conducta de acuerdo con el artículo 52 EBEP.

Pero realmente ¿qué debemos entender aquí por transparencia? Se trata, efectivamente, de un concepto jurídico con un sentido amplio, que VERGARA definió como el “compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público”<sup>738</sup>. No obstante, debemos precisar que nuestro ordenamiento ha avanzado bastante en la extensión que alcanza, pues la nota de solicitud del interesado es sólo una parte (dentro del derecho de acceso a la información pública) del modelo, que ha quedado superada por el concepto de publicidad activa que, como indicaremos, no requiere de esa actividad de parte.

A pesar de no encontrar apenas referencias al concreto concepto en nuestro ordenamiento, que suele detenerse en los derechos en que consiste, creemos interesante, por su sencillez, la definición que ofrece el artículo 4.2.a de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, al indicar que la transparencia es aquel principio “que garantiza una actividad pública fundada en la accesibilidad de la información y en la excepcionalidad de las restricciones que sólo podrán fundarse en la protección de otros derechos”<sup>739</sup>, de lo que podemos extraer la nota de máxima apertura de la Administración<sup>740</sup>.

---

abierto: el derecho a la participación ciudadana en el ámbito municipal y la normativa sobre transparencia”, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 21, 2013, pp. 2046-2060.

<sup>738</sup> VERGARA, R., *La transparencia como problema*, México D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007. p. 17.

<sup>739</sup> La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de la Comunidad de Cataluña, también la define, pero con un carácter más restringido al centrarse en el derecho de publicidad activa en su artículo 2.a: “la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos y faciliten su participación en los asuntos públicos”.

<sup>740</sup> Asimismo, aunque de manera más genérica, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, la define en su artículo 3.a como la “cualidad que permite y facilita el acceso de los ciudadanos a la información pública en poder de la Administración dentro de los límites establecidos por la legislación vigente”.

Por lo que respecta a la legislación estatal, la tardía Ley de las Cortes Generales 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>741</sup>, tampoco nos aclara demasiado, pues simplemente establece que con tal principio se pretende “regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a [la] actividad [administrativa]” (art. 1).

Así pues, debido a esa concepción legislativa dirigida al ciudadano y teniendo en cuenta que el EBEP tampoco nos ofrece pistas sobre su significado particular como principio de la evaluación del desempeño, deberemos realizar un esfuerzo de adaptación de la normativa general sobre transparencia al ámbito de la gestión de recursos humanos y extraer los puntos esenciales que permitan aplicarla aquí para dar cumplimiento a la finalidad última (y común a todo principio jurídico) de defensa de los derechos individuales de los interesados.

Es precisamente en este último inciso donde vienen a confluír todas las garantías que el ordenamiento impone a la Administración (sin importar a priori si esos interesados son ciudadanos o pertenecen a una Administración Pública), y que nos permite partir de los conceptos generales de transparencia indicados antes para apoyar su aplicación concreta al ámbito de la evaluación del desempeño, pues dicho principio procura la defensa de los derechos individuales<sup>742</sup>, aunque en este caso con la peculiaridad de que los individuos son empleados públicos y esa defensa repercute también –indirectamente– en los ciudadanos.

Para revisar el significado de este principio aplicado a la evaluación del desempeño creemos de gran interés partir del contenido que para el mismo establece otra norma autonómica, la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que a nuestro juicio ha sabido compilar perfectamente todo su significado

---

<sup>741</sup> Tardía por cuanto España ha sido uno de los últimos países occidentales en incorporar una ley de transparencia. PIÑAR MAÑAS, J.L., “La necesidad de una ley de transparencia”, Blasco Esteve Avelino (Edit.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2012, pp. 241-245. A partir de esta ley las CC.AA. han ido aprobando las suyas desde 2014.

<sup>742</sup> La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, conecta la transparencia con la garantía de los intereses de los ciudadanos en su Exposición de motivos, expositivo II, al indicar que “se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía”. También recuerda en un párrafo posterior que “La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos”.

y que tiene un perfecto encaje en el ámbito de la evaluación del desempeño. En su artículo 2.b establece como principio general de la citada Ley el de,

transparencia pública, proporcionando y difundiendo, de manera clara, proactiva, accesible y constante, la información que obra en su poder y la relativa a su actuación y organización, bajo los principios de veracidad y objetividad, de forma que la ciudadanía pueda conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cuáles son los objetivos perseguidos o la finalidad para la que se dictan, qué medidas se van a implementar, en su caso, para llevar a cabo lo decidido, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables.

Si sustituimos el término ciudadanía por el de empleados públicos o incluso evaluados, el contenido de este apartado se adapta perfectamente a lo que el EBEP quiere que sea la transparencia en los procesos de evaluación<sup>743</sup>.

En este proceso de traslación y explicación debemos comenzar indicando que la transparencia se desarrolla en dos vertientes fundamentales, de “publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública”, como ha dejado claro la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía en su artículo 1 al establecer su objeto<sup>744</sup>. A partir de ambas deberíamos considerar enlazadas con tal principio dos conceptos fundamentales para la evaluación del desempeño: la comunicación interna y la participación de los empleados públicos en el proceso, que van incluso más allá de dichas vertientes al permitir una necesaria y constante relación entre Administración y empleados en ambos sentidos.

Respecto de la publicidad, se trata de un principio anterior al de transparencia, pero por ser ese su objetivo final, ofrecer una Administración transparente, ha sido incluido en este último. Esta relación la vemos tanto en el EBEP (en su Exposición de motivos o en materia de

---

<sup>743</sup> De manera similar pero mucho más escueta, el artículo 3.a de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dispone que la transparencia es el principio “por el que deberá proporcionarse y difundirse a la ciudadanía toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por esta ley, así como la relativa a su organización y actuación, de forma que le permita conocer sus decisiones y su procedimiento de adopción, la organización de los servicios públicos y sus responsables”.

<sup>744</sup> ALONSO TIMÓN recuerda las tres manifestaciones más importantes del principio de transparencia: “la publicidad, la participación ciudadana y la simplicidad”. ALONSO TIMÓN, A.J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 27-62. p. 34.

negociación colectiva, art. 33) como en otras normas<sup>745</sup>. También hemos de considerar, por lo que afecta a su aplicación en los procesos de evaluación, que cuando hablamos del concepto de publicidad activa se está yendo más allá de la noción más simple y tradicional de publicidad al implicar la proactividad por parte de la Administración.

Así, vemos un reflejo de la necesidad de aplicar la transparencia a través de la publicidad con la negociación colectiva para los funcionarios, de las “normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño” (art. 37.1.d) en relación con el artículo 33.1 EBEP, que impone tales principios, constituyendo un primer paso en la creación de todo el proceso de evaluación del desempeño al suponer que el personal afectado por el mismo pueda conocerlo a través de sus representantes, dotando de este modo también de mayor objetividad a los procesos evaluadores<sup>746</sup>.

Sin embargo, esto no es suficiente para entender garantizada totalmente la transparencia, pues mientras la publicidad supone en términos generales una puesta a disposición de información en un solo sentido<sup>747</sup> con un carácter más general y formalizado, desde la Administración hacia los empleados, se necesitan poner en marcha procesos de comunicación interna que permiten mayor participación y retroalimentación de la información del sistema, abriendo canales en ambos sentidos y por tanto logrando la contribución activa en el proceso de creación y aplicación del sistema, llegando de este modo al otro concepto, la participación.

En efecto, no se trata sólo de informar sino de permitir la participación activa de los implicados, aportando sus opiniones, con lo que la comunicación se hace imprescindible e incluye los derechos de información, publicidad, dirigiéndose, en fin, a dicha participación para que los empleados y sobre todo los implicados en los procesos de evaluación sepan en todo momento los objetivos que tiene el sistema, quiénes y cómo evaluarán, los criterios de evaluación, métodos y técnicas, su procedimiento o los efectos que tendrán los resultados de la misma.

---

<sup>745</sup> Como por ejemplo en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, art. 4.k; o la derogada Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, art. 1.

<sup>746</sup> No en vano, la transparencia también encuentra su conexión con el principio de objetividad a través del de publicidad, como ha manifestado la STS de 18 de enero de 2012, FJ, y STS de 20 de octubre de 2014, FJ 6º: “Debe decirse que ese principio de publicidad en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional”.

<sup>747</sup> Sin perjuicio de que con la publicidad se abran vías de participación a través, por ejemplo, de los períodos de exposición pública.



No olvidemos que el EBEP reconoce el derecho de todo empleado público a “participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar” (art. 14.e), así como a participar en el establecimiento de sus condiciones de trabajo mediante la negociación colectiva (art. 15.b), lo que supone que puedan también aportar su conocimiento y experiencia, que no es más que expresión de otro compromiso del EBEP, atraer el talento y estimularles “para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades”<sup>748</sup>. Así es, en cualquier proceso de mejora resulta imprescindible una fluida comunicación desde el momento en que se comienza a diseñar su implantación, así como contar con todos los implicados para que fluya todo mucho mejor. Esa transparencia de cualquier iniciativa o proyecto que se adopte en las organizaciones e implique a los empleados supone un factor de motivación añadido. Como bien apostilla BARDWICK, “nada genera más amor propio entre los empleados que el hecho de que los incluyan en el proceso de toma de decisiones”<sup>749</sup>.

Por tanto, como resumen de lo comentado podemos decir que la aplicación práctica del principio de transparencia en la evaluación del desempeño se plasma en varias etapas y elementos del sistema, explicados de manera muy clara por CORTÉS CARRERES, que los denomina “transparencias”<sup>750</sup>: **En la actuación de los actores;** esto es, que se conozca a los participantes en el proceso, no sólo a los evaluadores sino a los diferentes agentes (órganos y personas) que lo han diseñado, los revisarán y resolverán las dudas e impugnaciones. **En los contenidos;** es imprescindible conocer cuáles son las unidades de medida del rendimiento o los descriptores conductuales del desempeño, pero también añadiríamos que es fundamental establecer la medida del buen desempeño, entendido en términos generales y que, como venimos reiterando, no es ni más ni menos que el establecimiento del nivel considerado medio para poder comparar. **En el proceso;** tanto lo que se va a medir como el procedimiento y la metodología utilizada, quién evaluará, con qué periodicidad, qué garantías y medidas de impugnación existirán deben ser también conocidos. **En los resultados;** el evaluado debe conocer los resultados de su evaluación, su significado o cómo se tratarán dichos datos. **En los efectos;** finalmente, deben ser accesibles los efectos que la evaluación producirá, tanto a nivel individual como grupal, en su caso. Las

---

<sup>748</sup> Exposición de motivos del EBEP.

<sup>749</sup> BARDWICK, J.M., *The Plateauing Trap*, England, Bantam Dell, 1988. Citado por ONGALLO, C., *Manual de comunicación: Guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones*, Madrid, Librería-Editorial Dykinson, 2007.

<sup>750</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Enero 2009, pp. 36-69.

consecuencias de la evaluación del desempeño son la esencia del proceso, su propósito, y por tanto, por las repercusiones que tiene no sólo en el evaluado sino también en la organización, deberán ser conocidas y explicadas adecuadamente.

### *2.3.- La necesidad de discriminar entre empleados y su encaje en el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación.-*

Si bien parece un contrasentido hablar de discriminación en la evaluación del desempeño cuando su foco de atención son las personas, entrando en juego el derecho fundamental a la igualdad ante la ley y a la no discriminación del artículo 14 CE y sobre todo, y por lo que respecta a los empleados públicos, del 23.2 CE, debemos tener en cuenta, con GORRITI BONTIGUI, que el objetivo principal de la evaluación es diferenciar entre buenos y malos empleados de acuerdo con su desempeño, pues no “valen las medidas que no diferencian a los/as trabajadores/as”<sup>751</sup>. Éste constituye el fundamento final de todo proceso de evaluación, distinguir a quien lo hace bien de aquel que lo hace mal para adoptar medidas individuales o colectivas con el fin de mejorar tanto el desempeño de cada empleado como los objetivos de la organización. Es lo que GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA denominan discriminación como criterio positivo, pues precisamente de lo que se trata es de extraer los buenos resultados de los malos<sup>752</sup>. En este sentido, pues, discriminación no debe entenderse en un sentido negativo sino a modo de *filtro* de rendimientos y conductas, constituyendo uno de los fundamentos de la evaluación del desempeño.

Con el fin de justificar la conexión terminológica existente entre el requisito técnico de la discriminación y el derecho a no ser discriminado hemos de partir brevemente de la configuración constitucional del derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación, al que se está refiriendo realmente el EBEP en su artículo 20, ya que, efectivamente, no supone un derecho absoluto y sin límites sino que ha sido perfilado por la jurisprudencia constitucional al determinar “que la igualdad debe entenderse entre iguales, es decir entre aquellos que tienen circunstancias de todo tipo iguales”<sup>753</sup>.

---

<sup>751</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. p. 374.

<sup>752</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 11.

<sup>753</sup> STC de 10 de diciembre de 1982. También el ATC núm. 139/1983 de 6 abril, en sus Antecedentes.

Una explicación más completa del carácter limitado de este derecho la aporta, por todas, la STC 40/2014 de 11 marzo, FJ 4º: “Examinada la cuestión desde la perspectiva de la cláusula general de igualdad, se hace necesario

Vemos que la construcción jurisprudencial no deja lugar a dudas en el sentido de que puede producirse distinción o discriminación entre personas, pues el TC exige que a igualdad de supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias al insistir en que la misma es “el derecho subjetivo a obtener un trato igual por parte de quienes se encuentren en una situación de hecho sustancialmente idéntica, de manera que, a igualdad de supuestos de hecho, no puede atribuir la norma consecuencias jurídicas distintas, si no media una justificación objetiva y razonable”<sup>754</sup>.

Tampoco hemos de olvidar que en los procesos de evaluación rige también la presunción de legalidad de la actuación administrativa y que, como ha recordado el TS, serán en última instancia los Tribunales quienes la destruyan mediante la oportuna prueba, especialmente la pericial<sup>755</sup>.

---

recordar que, —como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, de 2 de julio [...] (recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 14 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales [...]), el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable”. En el mismo sentido la STC 41/2013, de 14 de febrero FJ 6 o la STC 205/2011, de 15 de diciembre, FJ 3°.

<sup>754</sup> ATC 420/1985 de 26 junio, FJ 2°. En un sentido similar la STC 3/2007, de 15 de enero, FJ 2°, al indicar que “no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato”.

Un claro ejemplo de la relación de ambos derechos y de la confusión que puede existir en materia de evaluación del desempeño entre los trabajadores lo encontramos en la STSJ de Madrid nº 668/2006, de 28 septiembre, en cuyo procedimiento un policía nacional reclamaba contra la denegación de productividad por evaluación de objetivos, dentro del “Programa Policía 2000” al encontrarse destinado en Navarra, donde no se aplicaba, entendiéndose que existía discriminación con respecto al resto de funcionarios de otras Comunidades. El Tribunal desestima la demanda entendiéndose que la evaluación del desempeño individual se refiere “a la eficacia y a la calidad del desempeño del puesto. Ello comporta que funcionarios que desempeñan puestos de trabajo de contenido idéntico, puedan quedar diferenciados ante tal retribución, tanto en su reconocimiento como en su importe, al valorarse específicamente la forma en que el funcionario desempeña su trabajo” (FJ 2°). Además, el hecho de aplicarse el citado Programa en otras Comunidades y no ser posible introducir la policía de proximidad en Navarra no supone discriminación.

<sup>755</sup> Véase la STS de 13 de julio de 2011, recurso de casación 4964/2007; STS de 21 de diciembre de 2011, recurso de casación 2477/2010, o la STS 13 de febrero de 2012, recurso de casación 2354/2009.

Por otra parte, hemos de recordar que el EBEP también se preocupa por reconocer la igualdad y no discriminación de los empleados públicos en su artículo 14.i como el derecho a “la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo u orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Si bien este artículo reproduce y extiende el ámbito del derecho fundamental reconocido en la Constitución, nos ayuda a puntualizar la lógica de la discriminación de la evaluación por cuanto se produce sobre desempeños laborales y el artículo 14 EBEP, al margen del resto de garantías por otros motivos, reconoce en particular la no discriminación por circunstancias personales o sociales, donde no entrarían los factores puramente profesionales, que son el objeto de evaluación, esto es, ni la conducta o competencias profesionales, por muy subjetiva que sea, porque en la evaluación deberá tenerse en cuenta la estrictamente profesional, ni mucho menos el rendimiento, elemento que, si bien se encuentra conectado con el trabajo del empleado como actividad interna –personal- de desarrollo de tareas, no olvidemos que es valorada por sus resultados y por tanto por lo que aquel hace y no por lo que es, dándose además un innegable factor de objetividad, dependiendo del tipo de rendimiento que se evalúe.

Así, una evaluación bien diseñada actuaría como elemento racionalizador de las diferencias de trato que como consecuencia de la misma se puedan derivar, lo que exige que se asegure el cumplimiento de esas condiciones previas de igualdad. Así pues, la evaluación del desempeño supone la existencia de supuestos en los que desde situaciones de partida idénticas se *clasifica* o distingue a las personas por sus resultados, como en los procesos selectivos (en cuyo caso, recordemos, no se habla en puridad de evaluación del desempeño sino de predictores del desempeño, al ser a futuro).

Esto nos lleva a considerar la necesidad de que se pongan todos los medios posibles para establecer sistemas de evaluación objetivos que estudien detenidamente el trabajo que desempeñan los evaluados y logren establecer unas condiciones de partida lo más idénticas posibles. Por ejemplo, al evaluar personas que realizan las mismas funciones en una unidad administrativa se debe asegurar que las tareas se repartan por igual entre todas ellas para que tengan también las mismas opciones iniciales para desempeñarlas. De este modo el tratamiento desigual derivaría de las condiciones particulares de cada desempeño pero no de un trato discriminatorio desde el punto de vista constitucional.

La discriminación, pues, se evitará o limitará en la medida en que se objetiven los criterios de evaluación, cuestión más sencilla en cuanto a la evaluación de rendimientos. O quizás no, pues dentro de esta categoría no sólo se encuentran los resultados, que sí son directamente objetivables

y presentan, en principio, menos problemas. También se tienen en cuenta dimensiones como el absentismo laboral, que a pesar de ser perfectamente cuantificable al saberse si el empleado acude o no al trabajo, plantea problemas en relación al principio de igualdad y no discriminación precisamente por los motivos en que aquella se puede fundar. En tal sentido ha sido muy discutida la evaluación negativa del absentismo por enfermedad y su posible carácter discriminatorio, pues es cierto que se trata de causas ajenas a la voluntad del evaluado, y por tanto lo que se estaría evaluando realmente es el estado de salud del mismo, pero no es menos cierto que con tales ausencias se produce una reducción de la productividad. En concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación a la reducción de puntuación en la evaluación efectuada a un trabajador del Ayuntamiento de Gijón a consecuencia de ausencia al trabajo por enfermedad<sup>756</sup>, deja claro que ésta no es por sí sola un factor de discriminación al no venir incluida como tal en el artículo 14 CE. Es más, se llega a considerar discriminatorio que se trate de favorecer a estos empleados que se ausentan del trabajo por enfermedad, perjudicando a quienes acuden al mismo<sup>757</sup>.

Donde podrían darse más problemas sería en la evaluación de desempeños *stricto sensu*, como la conducta o las competencias profesionales, pues conllevan una mayor carga subjetiva y hasta de cierta discrecionalidad. Este problema deberá resolverse de modo similar al indicado anteriormente, objetivando los criterios, definiendo perfecta y claramente las conductas, comportamientos y en general las competencias a evaluar. En este sentido, los diccionarios de competencias juegan un papel fundamental al ser los encargados de plasmar por escrito y formalizar cada una de ellas, definiéndola, describiéndola mediante una breve explicación, y estableciendo las escalas correspondientes.

También se evitará la discriminación con la descripción adecuado de los comportamientos correspondientes a cada nivel de competencia. Todo ello, unido a la oportuna formación y práctica de los evaluadores, limitará enormemente las posibilidades de discrecionalidad.

Un problema que podría producirse en la práctica, relacionado a su vez con lo anterior y con la posible falta previa de RPT u otros instrumentos similares, es la existencia de varios evaluados ocupando sendas posiciones del mismo puesto de trabajo pero que realmente no

---

<sup>756</sup> El Convenio colectivo incluye el absentismo dentro del apartado de conducta profesional, aunque como veremos al hablar del objeto de la evaluación, la doctrina científica la inserta dentro del rendimiento. CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991.

<sup>757</sup> STSJ de Asturias núm. 564/2012 de 24 febrero (Sala de lo Social). FJ 2º. En el mismo sentido la STSJ de Cataluña núm. 12/2007 de 29 marzo (Sala de lo Social).

cumplen con el mismo perfil profesional porque no existiera su definición al acceder o porque han accedido en momentos distintos y se han tenido en cuenta criterios selectivos diferentes. En estos casos, al diseñar la evaluación del desempeño se pueden tener en cuenta los requisitos exigidos en el último proceso selectivo o más correctamente unos nuevos derivados de una nueva RPT. A la hora de realizar la evaluación del desempeño, y si sus resultados denotan importantes diferencias entre esos evaluados en materia de competencias profesionales, ¿podría alegarse discriminación? ¿Eran iguales las condiciones de partida? En estos casos resulta obvio que para diseñar sistemas de evaluación no discriminatorios no puede considerarse sólo que los evaluados ocupen los mismos puestos o realicen exactamente las mismas tareas.

El problema que queremos significar en este caso se encuentra más íntimamente relacionado con la necesidad de establecer RPT o documentos similares, donde consten las competencias profesionales, y sobre todo con la importancia de la formación continua del empleado. Si se produce discriminación en estos casos, lo cual no creemos tan descabellado, será no sólo por no tener definidos los perfiles cuando los evaluados accedieron a su plaza y pretender ahora evaluarlos, sino ante todo por no tener en cuenta las nuevas exigencias del puesto y la adaptación del empleado mediante esa oportuna formación.

Se ha planteado igualmente la posible discriminación en el derecho del empleado público a la progresión en la carrera profesional en relación con la evaluación de carácter colectivo. En estos supuestos los resultados de la evaluación dependen, al menos en parte, del trabajo en equipo o de los resultados del órgano o dependencia, por lo que podrían afectar al derecho individual a la progresión en la carrera que garantiza el artículo 14.c EBEP. A este respecto se ha pronunciado la Jurisprudencia, y en particular el TSJ de Asturias en relación a la normativa sobre evaluación del desempeño de la Administración del Principado. La STSJ nº 825/2012, de 7 de julio (F.J. 2º)<sup>758</sup> confirma la compatibilidad de la evaluación individual y la colectiva afirmando, además, que el EBEP en este sentido no distingue entre una y otra al definir la institución en su artículo 20. En el caso particular, el artículo 25.3 del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, añade a la definición del Estatuto que la “evaluación del desempeño tiene carácter individual y recaerá sobre dimensiones y comportamientos que resulten relevantes en su puesto de trabajo”, lo que para el Tribunal no es óbice para que se tengan en cuenta también resultados colectivos como los establecidos en el Anexo del Decreto.

---

<sup>758</sup> En idéntico sentido la STSJ de Asturias nº 937/2012, de 14 de septiembre, FJ 4º.

Desde nuestro punto de vista este criterio, aunque quizás poco argumentado, es totalmente correcto, si bien añadiríamos que su justificación vendrá dada sobre todo por el hecho de que el empleado no sólo desempeña un trabajo individual sino que también, y como es habitual en la Administración, podrá desarrollar tareas que dependan de un equipo de trabajo, órgano, etc. Siendo, por tanto, una parte esencial de su desempeño deberá valorarse junto con las tareas que sólo dependan de aquel. Por otro lado, el ascenso en la carrera se basa en el mérito y la capacidad, lo que se demostrará no sólo con lo que hace el empleado individualmente sino también con su desempeño colectivo al no poder negar, en estos casos, el carácter necesariamente dual (individual y colectivo) de las tareas relevantes de la actuación del evaluado, y que forman parte sustancial del desarrollo de sus funciones.

También hay que tener presente que la discriminación como vulneración de derechos se produce siempre entre personas, es decir, por comparación entre situaciones. Si tenemos en cuenta que los sistemas de evaluación no siempre utilizan métodos de comparación tampoco se dan en todos los casos las mismas posibilidades de vulneración de tal derecho. Para explicarlo debemos considerar que habrá cuestionarios de evaluación que realicen una valoración de empleados por comparación inter-personales, denominados métodos de ordenación por comparación, categorizando a los empleados en función de la comparación con otros. Sin embargo, habrá otros sistemas en que simplemente se miden dimensiones sin comparación y se jerarquizan por resultados matemáticos (p. ej.: por número de aprobados, de informes, por número de días en resolver...), en cuyo caso es más difícil que se produzca discriminación.

Por último, hay que tener muy presente los objetivos de desempeño que se pretenden valorar, sobre todo cuando suponen cierto grado de subjetividad aunque se trate de rendimientos, y establecer medidas adecuadas y bien estudiadas para evitar la discriminación. Por ejemplo, a la hora de valorar la calidad del trabajo realizado en su relación con la cantidad. En estos supuestos podrían darse dos resultados aparentemente iguales pero con resultados de evaluación diferentes cuando dos personas emiten el mismo número de actos administrativos al mes pero obtienen una evaluación diferente porque la calidad de los de uno sea mejor que la de los del otro. La regla a aplicar en este sentido pasa por objetivar lo más posible los criterios de evaluación, lo que se puede conseguir en cuanto a dimensiones tan complejas como la calidad mediante su estandarización, estableciendo reglas claras sobre criterios o contenidos concretos que deban incluir tales resultados, y posteriormente ponderando cantidad con calidad de acuerdo con dichos estándares para obtener una puntuación final.

### **3.- UNA PROPUESTA LEGE FERENDA PARA UNA MEJOR CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO FIJADOS EN EL ARTÍCULO 20.2 EBEP.-**

Con todo lo visto hasta ahora no queda más remedio que concluir que el artículo 20 EBEP no ha acertado cabalmente en su intento de configurar ni el concepto ni los principios a que ha de someterse la evaluación del desempeño. Si bien es innegable que se trata de una ley de mínimos, no hubiera estado de más que al establecerlos, sobre todo al tratarse de conceptos y contenidos esenciales que posteriormente deberá aplicar el legislador de desarrollo, el del EBEP hubiese trabajado un poco más la redacción de elementos tan importantes para la configuración, no sólo del empleo público del futuro, sino sobre todo de herramientas hasta ahora desconocidas para la Administración.

Esto es lo que ha hecho el legislador autonómico en algunos casos como en Extremadura con la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública, que va más allá del EBEP a la hora de configurar en su artículo 113.2 los criterios necesarios que haya de respetar la evaluación del desempeño, como vimos en el Capítulo IV, aunque respecto a la objetividad la reduce a los medios cuando ya hemos considerado que va más allá.

Con un texto casi idéntico al extremeño, en el País Vasco, cuya Administración tiene un buen elenco de profesionales dedicados a la gestión de personas y un gran bagaje a sus espaldas, al momento de escribir estas líneas se está tramitando el proyecto de Ley del empleo público, cuyo artículo 54.2 establece que “los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos, objetividad de las medidas, transparencia, no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos del personal empleado público”.

Por otro lado, también resulta conveniente tener en cuenta que dado el requisito de la discriminación en la evaluación y lo delicado que se hace en la práctica conjugarlo con el principio constitucional de igualdad y no discriminación, deberíamos tomar nota de lo que ha dispuesto en este caso el legislador castellano-manchego en el artículo 66.3 de la Ley 4/2011 del empleo público de Castilla la Mancha, pues al texto del artículo 20.2 EBEP le ha añadido la excepción de la discrecionalidad técnica<sup>759</sup>.

---

<sup>759</sup> La Ley 4/2011 parece dejar clara su preferencia por la aplicación de la evaluación del desempeño sólo al personal funcionario, no sólo por la referencia que el artículo 66.3 hace a los funcionarios al conceptuar la evaluación,



Teniendo en cuenta lo estudiado hasta ahora y lo que ha dispuesto el legislador creemos que el artículo 20.2 EBEP podría haberse redactado mucho mejor para conjugar los principios del procedimiento administrativo en que la evaluación del desempeño debe plasmarse, con los criterios y requisitos técnicos de la misma. Así pues, de realizarse una hipotética revisión conceptual del artículo 20 del Estatuto, aunque sea por ayudar al resto de legisladores a entender y desarrollar mejor sus sistemas de evaluación, el apartado 2 podría quedar, *lege ferenda*, como sigue:

Los sistemas de evaluación del desempeño respetarán, en todo caso, los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, sin perjuicio de la discrecionalidad técnica de la evaluación y sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos, debiendo aplicar criterios de relevancia de los contenidos, fiabilidad de los instrumentos y objetividad de los medios.

#### **4.- HASTA DÓNDE ES APLICABLE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

Sin pretender detenernos en una materia como la negociación colectiva, objeto de abundante bibliografía<sup>760</sup> y que excedería la intención de este trabajo, queremos señalar algunas

---

a pesar de que el apartado 1 la extiende a todo su personal. No obstante, el apartado 2 aclara que la “evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados de cada funcionario o funcionaria”. Respecto de la discrecionalidad técnica puede leerse a SÁNCHEZ MORÓN, M., “Sobre la discrecionalidad técnica y la sana crítica (Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 7ª, de 16 de diciembre de 2014, dictada en recurso de casación 3157/2013)”, *Revista de Administración Pública*, nº 197, 2015, pp. 209-222.

<sup>760</sup> Una aproximación general sobre la negociación colectiva la encontramos, entre otros, en MARTÍNEZ GAYOSO, M.N., *El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Constitución*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2002. RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Hacia una negociación colectiva conjunta de trabajadores y funcionarios al servicio de la Administración Pública”, *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas: XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, 19 y 20 de mayo de 2000*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, vol. 2, pp. 131-154. BOLTAINA BOSCH, X., *La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos locales*, Barcelona, Bayer Hnos., 2010. NEVES MÚJICA, J., “Límites al contenido de la negociación colectiva impuestos por el Estado a sus trabajadores”, *THEMIS: Revista de Derecho*, nº 65, 2014, pp. 107-116. VÁZQUEZ BELTRÁN, A., “La incidencia de la reforma del marco de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos”, *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012. XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y*

notas en su relación con la evaluación del desempeño centrándonos, como se indicó en la introducción a este trabajo, en los funcionarios públicos. El artículo 31.1 EBEP reconoce el derecho a la misma para la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos<sup>761</sup>, materia respecto de la cual el Informe de la Comisión destacó la necesidad de determinar lo que podía negociarse y con qué alcance jurídico<sup>762</sup> aunque se mostró reacio a incluir la evaluación del desempeño (junto al acceso, carrera, promoción profesional o provisión de puestos) por tratarse de una materia en la que debían imperar los principios de igualdad, mérito y capacidad<sup>763</sup>.

A pesar de ello, la evaluación del desempeño tiene tal incidencia en las condiciones de trabajo de los empleados públicos que el legislador ha considerado oportuno incluirla dentro de la negociación. Además, LINDE PANIAGUA ahonda en la relevancia que ahora adquiere la misma en la materia por las importantes dudas que presenta la regulación y el sistema de evaluación en sí<sup>764</sup>, aunque también hay que decir que el EBEP lo ha hecho de un modo que puede dar lugar a otras dudas de carácter interpretativo, pues el artículo 37.1.d EBEP establece que son

---

*de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 1131-1158. SANDE PÉREZ-BEDMAR, M.D., “Empleo público”, *Anuario de Derecho Municipal*, nº 7, 2013, pp. 419-433. ALFONSO MELLADO, C.L., “La negociación colectiva en el empleo público”, *Derecho del empleo público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 77-102. RODRÍGUEZ VERA, E., “La negociación colectiva de los empleados públicos”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 93, 2011, pp. 167-210. ÁLVAREZ CUESTA, H., “La negociación de los funcionarios públicos por el Estatuto Básico del Empleado Público: un tímido intento de ampliar horizontes”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 2, pp. 633-651.

<sup>761</sup> En un extraño intento por definir la negociación colectiva, el artículo 31.2 EBEP dispone que por “negociación colectiva, a los efectos de esta Ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública”. Y decimos que es extraño porque como se ve, realmente está diciendo lo mismo que el apartado anterior pero sustituyendo el sustantivo negociación por el verbo equivalente.

<sup>762</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 81. p. 170.

<sup>763</sup> Op. Cit. Nº 87. p. 183. Concretamente, sobre el mérito y la capacidad, podemos mencionar, por todos, a RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., QUINTANA LÓPEZ, T., *et al.*, “Principio de mérito y capacidad”, (Dir.) Santamaría Pastor Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010, pp. 747-797.

<sup>764</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 200.

objeto de negociación colectiva las “normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño”.

La cuestión se centraría en precisar hasta dónde llega ese carácter general de la negociación, que por otra parte se hace necesaria por cuanto debe aunar la aplicación del principio de transparencia y participación, así como la aclaración de elementos no suficientemente definidos en el EBEP y sus leyes de desarrollo, a la vez que permita su lógico ámbito de actuación a la Administración para plasmar sus objetivos y establecer los detalles procedimentales o de otra índole, pues lo que está claro, con SÁNCHEZ MORÓN, es que la negociación no puede llegar al detalle de la “aplicación concreta en cada caso”<sup>765</sup>, que debe definirse -con FUENTES MORENO- como “la regulación y determinación concreta en cada caso, de los sistemas, órganos y procedimientos de promoción profesional. Es decir el desarrollo reglamentario, que pertenece al estricto campo de la gestión y administración del personal”<sup>766</sup>.

Otro límite que no podemos olvidar es el principio de legalidad de toda negociación colectiva establecido en el artículo 37.1 EBEP, y que supone el respeto de lo dispuesto en el mismo y en las leyes de desarrollo, pues como recuerda SÁNCHEZ MORÓN, tal principio no opera como en el Derecho laboral, como “plataforma de mínimos”, sino como verdadero límite de *ius cogens* a la libertad de negociación<sup>767</sup>. No obstante, hay autores como ROQUETA BUJ, que consideran que la “ordenación de la evaluación del desempeño queda comprendida en el ámbito de la negociación colectiva, independientemente de que la misma esté o no sometida a una reserva de ley”<sup>768</sup>.

Atinente a este límite legal nos encontramos también con la cuestión del tipo de norma en que se van a plasmar los resultados de la negociación. Ésta es otra materia que para LINDE PANIAGUA y GARCÍA PÉREZ<sup>769</sup> queda a la libertad de negociación, y por tanto si va a

---

<sup>765</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 8ª edic., Madrid, Tecnos, 2014. p. 167 y 280.

<sup>766</sup> FUENTES MORENO, A., *La gestión del conflicto en la implantación de la carrera horizontal* [Conferencia], VI Congreso internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria, 2010. p. 8.

<sup>767</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 8ª edic., Madrid, Tecnos, 2014. p. 272.

<sup>768</sup> ROQUETA BUJ, M.R., “La Evaluación del Desempeño de los empleados públicos en el EBEP”, *Actualidad laboral*, vol. 21, nº 2, 2012.

<sup>769</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 188. GARCÍA PÉREZ, M., *El contenido de la negociación colectiva entre Administraciones y empleados públicos en régimen laboral. Análisis*

plasmarse en un documento *negocial*, si se aprueban en un reglamento por la Administración o si son tramitadas como una ley. La incidencia de esto radica en la mayor rigidez o flexibilidad que aporta cada tipo de soporte, siendo, a nuestro entender, más lógico que queden en el ámbito reglamentario (como se está produciendo en la práctica) por cuanto las leyes de empleo público están delegando en estas normas la regulación de la evaluación y sus efectos, y así dotar de mayor flexibilidad a la vez que publicidad (e incluso con el valor añadido de plasmarse en una norma de la cúspide administrativa) que dejarlo plasmado en un Pacto o Acuerdo simplemente.

Tampoco hemos de olvidar la relación existente entre la evaluación como sistema y los efectos que produce en la carrera, retribuciones, formación o provisión, que son materias también sometidas a negociación y que por tanto debería tenerse en cuenta en su conexión con la evaluación.

En cuanto al contenido de la negociación, primeramente debemos concretar la aparente distinción entre criterios y mecanismos de evaluación, que LINDE PANIAGUA enlaza con los sistemas de evaluación<sup>770</sup>, pudiendo considerar que a lo que se refiere realmente el EBEP es a la negociación (general) de todos los elementos (técnicos y procedimentales) que giran en torno a la misma, a todo cuanto rodea el procedimiento de evaluación, pues en el mismo sentido para ROQUETA BUJ el término criterios es omnímodo ya que “abraza y comprende todo en materia de evaluación del desempeño”<sup>771</sup>. En este sentido, entendemos que no puede tratarse de los requisitos o criterios técnicos que le dan su razón de ser ni tampoco los que establece el artículo 20.2 EBEP, y que más bien son principios jurídicos (transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación) pues no puede dejarse a la negociación la esencia misma del sistema ni sus principios inspiradores, sino los elementos generales en que se materializan.

Dicho esto, al haber diferenciado el EBEP los criterios y los mecanismos en su artículo 37.1.d sin haber explicado tampoco a qué se refiere concretamente, nos obliga a realizar un esfuerzo interpretador que nos llevaría a considerar como criterios los presupuestos o requisitos técnicos del procedimiento evaluador (fundamentalmente las dimensiones, indicadores, efectos

---

*particular de los acuerdos y convenios colectivos del ámbito municipal asturiano*, Oviedo, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2011. p. 129.

<sup>770</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 188.

<sup>771</sup> ROQUETA BUJ, M.R., “La Evaluación del Desempeño de los empleados públicos en el EBEP”, *Actualidad laboral*, vol. 21, nº 2, 2012.

de la evaluación...) y por mecanismos el procedimiento en sí, personas y órganos que intervendrán en el proceso de evaluación (quiénes serán los evaluadores y evaluados, si existirán otros roles...), y de manera especial el método o *mecanismo* a utilizar (escalas, autoevaluación...) y las garantías del procedimiento.

Si tenemos en cuenta que el artículo 20.1 EBEP define la evaluación como proceso de medición y valoración y por tanto lo que deba medirse y cómo haya de hacerse forma parte esencial de aquella y afecta a las condiciones de trabajo de los empleados, no cabe duda de que tanto las dimensiones como los indicadores también entrarían dentro de los criterios generales de evaluación.

Desde este punto de vista coincidimos con LINDE PANIAGUA al considerar objeto de negociación los indicadores de desempeño (lo que él llama parámetros o unidades de medida) a utilizar tanto para las conductas como para los rendimientos<sup>772</sup>. Lo que sí creemos que podría negociarse es el máximo nivel de unidades a exigir por cada dimensión en los rendimientos en atención a lo que sea normal y a lo que en circunstancias normales pueda exigirse a cada puesto tipo. Sin embargo, consideramos difícilmente encajable en el artículo 37.1.d EBEP la posibilidad de negociar las cantidades concretas a evaluar, pues entran dentro de los detalles más precisos del sistema evaluador, sin perder de vista que aquí también se aplica lo dicho respecto de las necesidades cambiantes de la Administración, por lo que debe ser posible modificar esas cantidades en cada período de evaluación, que si es anual no se correspondería temporalmente con la vigencia de los pactos y acuerdos en que se plasme la negociación.

## 5.- CONCLUSIONES.

Una de las mayores reticencias doctrinales que se producen a la hora de importar un concepto tan extraño al ámbito administrativo como la evaluación del desempeño es la adaptación de sus elementos y requisitos al mismo y, sobre todo, la garantía de los derechos de los empleados públicos. No olvidemos que la principal característica de la evaluación es, precisamente, centrarse

---

<sup>772</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 183. El autor cree que las unidades de valoración de conductas se pueden concretar más fácilmente que las correspondientes al rendimiento al venir establecidas en el EBEP las normas de conducta y el código ético, que permitirían dicha concreción, al contrario que con los resultados.

en las personas y su actuación profesional, lo cual ya plantea, de por sí, importantes problemas debido a la psicología humana. Dentro del ámbito estrictamente administrativo, a las peculiaridades de su funcionamiento se le agrega el hecho de que deben protegerse de manera especial los derechos de los interesados en los procedimientos de evaluación, con el añadido de que aquellos son empleados públicos, que ocupan una posición y juegan un papel esenciales en la actuación de las propias Administraciones en la garantía misma de los derechos de los ciudadanos.

A este respecto, creemos que existe una adecuada correlación entre los principios jurídicos que todo procedimiento de evaluación debe proteger, que quedan establecidos en el EBEP y ya son reconocidos por el ordenamiento, y los criterios y requisitos técnicos de la propia evaluación. Por tales motivos resulta fundamental aplicar con rigor esos requisitos para permitir el adecuado aseguramiento de los principios y garantías jurídicas y la fiabilidad de la evaluación cuando ésta se importe al sistema de gestión de personas en las Administraciones. La cuestión que interesa es que se diseñen y apliquen correctamente esos procedimientos, y sobre todo que se apliquen adecuadamente y en consonancia con las exigencias legales. Tampoco hemos de olvidar el hecho de que al aplicarse el procedimiento administrativo, éste ya cuenta con una serie de garantías mínimas y la utilización de unos principios de actuación generales que en cualquier caso deben respetarse, sin perjuicio de prestar una atención especial a su garantía en aquellas fases más delicadas, por su subjetividad, como la evaluación de conductas y competencias.

Además, y para vencer las normales reticencias doctrinales y de los propios empleados respecto a la garantía de los derechos de éstos en los procesos de evaluación, tampoco se puede pasar por alto que la evaluación del desempeño, que lleva funcionando correctamente en otras Administraciones nacionales y sobre todo en diversos países, tiene ya un bagaje y ha pasado los controles necesarios para poder confiar en ella. Por tanto, a priori, no creemos que haya lugar a temores, siendo en la práctica de la aplicación de la evaluación cuando deba estudiarse muy detenidamente su cumplimiento.

El derecho a la igualdad y no discriminación juega aquí un papel destacado pues, como hemos visto, debe atemperarse con el requisito de discriminación, que conforma el fundamento de la evaluación del desempeño al estar destinada, a través de la información que aporta, a distinguir a los mejores empleados del resto. Esto conlleva la necesidad de tener mayor cuidado a la hora de aplicar el derecho fundamental a no ser discriminado, y donde hemos concluido que partiendo de unas mismas condiciones, de una igualdad a priori, nada obsta para que la

discriminación evaluadora tenga lugar. Lo importante, pues, será asegurar que la evaluación del desempeño se aplica teniendo en cuenta esa situación de partida.

A pesar de todo, el establecimiento de esas garantías queda en manos de quienes diseñen y establezcan los procesos de evaluación, lo que nos lleva a otra importante conclusión: que muchas Administraciones, sobre todo las locales, casi ignoradas en el EBEP, no tienen medios personales para planificarlos e implantarlos, con lo que tendrán que confiar en expertos y no tratar de hacer “bricolaje”. Lo que se echa en falta en este sentido, es un Organismo estatal o autonómico de coordinación y apoyo a otras Administraciones de su ámbito con el objeto de que les asesoren e incluso ayuden directamente a implantar la evaluación. Afortunadamente, ya se prevé este tipo de órganos de apoyo en algunas leyes de empleo público como en la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (art. 11.2.h).

Por otra parte, hemos hablado también de la incompleta, a nuestro juicio, redacción del artículo 20.2 EBEP al establecer los requisitos de los sistemas de evaluación, donde creemos que se debería haber incluido los de relevancia y fiabilidad, junto con la siempre necesaria aunque también criticada discrecionalidad técnica. Con ello se conseguiría constatar a nivel legal los requisitos esenciales de la evaluación aportando, además, un ineludible apoyo a esa discrecionalidad, que, queramos o no, es necesaria al evaluar conductas, a pesar de que se objetiven lo máximo posible.

Para concluir, hemos de mencionar que la participación del empleado público en los sistemas de evaluación se reconoce desde el momento de su diseño a través de la negociación colectiva, que debería incluir los elementos esenciales y generales de la misma, como las dimensiones y los indicadores de desempeño, aunque no los detalles de cada proceso evaluador, que quedarían bajo la potestad de la Administración.





## **CAPÍTULO VII.- LOS ELEMENTOS OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN: SU PROPÓSITO, OBJETO Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN**

En todo proceso de evaluación del desempeño, comenzando por su planificación, deben plantearse al menos cuatro preguntas fundamentales, tal y como han señalado autores como HAVARD o QUIJANO DE ARANA<sup>773</sup>, y que van a permitir crear y ejecutar un sistema lo más adecuado y consistente posible: cuál es el propósito de la evaluación, es decir, para qué evaluar; qué evaluaremos (su objeto); cómo se va a realizar la evaluación, esto es, qué método aplicar; y quién va a participar en dicho sistema. De ellas, en el presente Capítulo abordaremos las tres primeras, dejando para el siguiente la relativa a la figura del evaluador por sus especialidades.

Obviamente, y como ya ha sido mencionado, el desempeño es un concepto tan amplio y la evaluación ofrece tantas posibilidades que ante la idea (aunque sea remota) de introducirla en la Administración hemos de responder previamente a esas cuestiones empezando, desde nuestro punto de vista, con la del propósito de la evaluación, para qué implantarla. Como ha señalado QUIJANO DE ARANA, esto exige un profundo estudio y meditación sobre el momento de desarrollo en que se encuentra la organización, su estructura, medios personales y necesidades presentes y previsión de las futuras, y ante todo, dónde quiere estar en un plazo determinado<sup>774</sup>.

Seguidamente debemos preguntarnos qué pretendemos evaluar concretamente: desempeños (conductas), rendimiento (objetivos o resultados), rasgos de la personalidad o varios de ellos. Y finalmente, pero no menos importante pues de ello dependen los resultados y parte destacada del éxito del sistema, hay que saber qué método se utilizará de entre los muchos disponibles, cómo se realizará la evaluación y quién evaluará y será evaluado.

---

<sup>773</sup> Cfr. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. HAVARD, B., *Métodos de evaluación del rendimiento*, 1ª edic., Barcelona, Gedisa, 2001.

<sup>774</sup> QUIJANO DE ARANA se refiere a las condiciones organizacionales para el éxito de un sistema de evaluación, dividiéndolas en condiciones pre, in y post evaluación. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 39 y ss.

## **1.- EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN. UNA PREVIA REFLEXIÓN ACERCA DE LA NECESIDAD DE SU IMPLANTACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN.-**

A la hora de plantear la posible creación de un proceso de evaluación del desempeño la primera pregunta que debemos hacernos es para qué sirve, cuáles son sus posibles usos u objetivos, qué finalidad tiene instaurar una herramienta tan compleja, a la par que potente para la Administración, en ocasiones tan mal recibida y casi siempre difícil de implantar, sobre todo en las más pequeñas, muchas veces por falta de personal adecuado para llevar a cabo el proceso, y sobre todo por un problema quizás más grave de concienciación sobre su utilidad y fines, problema que empieza en las altas instancias de la Administración y se suele extender hacia abajo en su estructura.

Una evaluación del desempeño bien estructurada intenta responder a dos objetivos esenciales y muy precisos, de acuerdo con una reiterada literatura<sup>775</sup>: mejorar el desarrollo profesional del empleado (guía y desarrollo) y optimizar la gestión de recursos humanos por parte de la organización, ayudándola a tomar decisiones en ese ámbito, atinentes a temas como formación, pago, promoción, movilidad, etc. (gestión y control)<sup>776</sup>.

A simple vista ambos objetivos no parecen tener mucho que ver con la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración, centrándose más bien en aspectos internos de la persona (desarrollo profesional) y meramente organizativos de la propia entidad. Sin embargo, la

---

<sup>775</sup> Entre ellos, CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000. p. 364-366. El autor centra su atención en los objetivos dirigidos al desarrollo del personal como parte de la estrategia *organizacional* de recursos humanos, sin perder de vista que ello igualmente mejora la productividad, lo que repercute en los resultados de la propia organización. También en MILKOVICH, G.T. y WIGDOR, A.K., *Pay for performance : evaluating performance appraisal and merit pay*, Washington, D.C., National Academy Press, 1991. p. 137.; LONGO MARTÍNEZ, F., “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y gasto público*, vol. 41, 2005, pp. 27-144.; MCDANIEL, J.G., “Don't put off employee performance appraisals”, *Optometry (St. Louis, Mo.)*, vol. 74, nº 2, 2003, pp. 123.; GÓMEZ-POMAR, J. y ALLARD, G., *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008. p. 10.; MCGREGOR, D. y SMITH, M.M., “An uneasy look at performance appraisal”, *Journal of Nursing Administration*, vol. 5, nº 7, 1975, pp. 27-31.; ANSTEY, E., FLETCHER, C.A., *et al.*, *Staff appraisal and development*, George Allen & Unwin, 1978.

<sup>776</sup> Que QUIJANO DE ARANA divide en objetivos de control y de desarrollo y motivación. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 61.

evaluación del desempeño ofrece información muy útil sobre el desempeño de los empleados. Se les dice cómo lo están haciendo conforme a lo esperado, con lo cual, conociendo exactamente lo que se espera de ellos sabrán si deben mejorar o si pueden continuar en ese nivel de resultados. Así pues, indirectamente lo que se busca es lograr los objetivos y cumplir las metas como tal organización proporcionando, según SCHULTZ, una “estimación exacta de la eficiencia con que se está ejecutando un trabajo”<sup>777</sup>. Ambos objetivos terminan desglosándose en una serie de usos más concretos y aplicaciones prácticas con las cuales las organizaciones pueden ser gestionadas y que veremos a continuación.

Lo que debe resaltarse es que sólo teniendo claro lo que se busca con la evaluación se estará en la posición de partida correcta para iniciar el camino de su implantación y desarrollo. Es más, de ello dependerá toda la estructura de esta herramienta, el tipo de evaluación, los métodos, cuestionarios, etc. En una palabra, el propósito elegido influirá en la eficacia del sistema.

La aplicación del modelo para unos únicos efectos, en mayor medida retributivos (p. ej.: complemento de productividad) o formativos, y bastante menos en materia de provisión de puestos de trabajo y carrera, ha sido una práctica un tanto habitual allí donde se implantó, pero a todas luces resulta hoy en día insuficiente, y sobre todo tras las posibilidades que ofrece el EBEP, dado su potencial, lo que denota una tradicional falta de compromiso de las organizaciones públicas hacia la gestión integral de recursos humanos y la profundización en la mejora de sus propias estructuras y procesos. No obstante, donde parecen estar observándose ciertos movimientos de transformación o modernización en la aplicación de la evaluación del desempeño, como recuerdan ÁNGEL y SIMÓN, es a la hora de promover un cambio en la cultura organizativa y en la mejora del rol directivo de los empleados públicos, así como en la comunicación dentro de las organizaciones<sup>778</sup>, y en los que la retroalimentación juega un papel preponderante en conexión con el empleado público. Tampoco hay que olvidar la mayor incidencia que está teniendo actualmente la evaluación en materia de carrera horizontal en algunas de nuestras Administraciones como en el Principado de Asturias, gracias a su implantación en el EBEP, lo que demuestra su utilidad.

---

<sup>777</sup> SCHULTZ, D.P., *Psicología industrial*, 3ª edic., McGraw-Hill, 1991. p. 146.

<sup>778</sup> ÁNGEL, A. y SIMÓN, C., “Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado”, Gómez-Pomar Julio y Allard Gayle, *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008. p. 139 y ss. Los autores destacan que, pese a tener un reducido impacto en las distintas funciones de la gestión de recursos humanos, de los estudios realizados sí se desprendía, al menos, una mejor valoración por parte de los implicados en el ámbito de la mejora de la cultura organizativa y en los roles profesionales.

*1.1.- Para qué evaluar. Una primera cuestión que deben plantearse las Administraciones Públicas.-*

El propósito general de la evaluación del desempeño ha quedado resumido muy acertadamente por SANDLER y KEEFE cuando indican que “la mejor razón para [llevar a cabo] un proceso elaborado y cuidadoso de evaluación de los empleados es que es lo que hay que hacer, garantizando a cada uno un trato justo”<sup>779</sup>. Frente a lo que pudiera parecer en un primer momento, y que venimos criticando, los autores no están diciendo que haya que implantar los sistemas de evaluación porque sí, algo que ya hemos visto que resulta contraproducente a pesar de su obligatoriedad en el EBEP. El sentido que ha de considerarse es que, dado su potencial, resulta imprescindible para lograr una mayor equidad en la gestión de personal y que cada empleado reciba las recompensas que le correspondan (y en la forma que se estime de entre todas las posibles) en atención a su aportación a la organización.

Como venimos estudiando, el propósito de la evaluación supone que la Administración tenga clara su situación, sus objetivos generales y específicos, y lo que pretende conseguir con aquella; es decir, que sepa dónde se encuentra en su relación con la sociedad a la que sirve y hacia dónde se dirige; y dentro de sus propias estructuras, que se pregunte qué tipo de empleo público quiere para lograr aquellos fines. El problema que ya hemos apuntado es que nuestras Administraciones no saben muy bien cuál es su propio propósito, lo que dificulta el avance hacia unos modelos de gestión de recursos humanos en que se inserte la evaluación del desempeño como algo normal.

Una forma de avanzar hacia el conocimiento de ese propósito de la evaluación sería partir de la consideración de su utilidad final, esto es, mejorar la eficacia y la eficiencia del empleado público y por extensión, de la Administración, lo que debería llevarla a plantearse cómo mejorar sus propios objetivos de eficacia y eficiencia, para lo cual sería bueno comenzar conociendo las carencias internas y en el servicio al ciudadano y, a partir de ahí, estudiar cómo mejorarlas. Todo ello supone el establecimiento de unos objetivos más o menos ambiciosos, aunque como hemos

---

<sup>779</sup> SANDLER, C. y KEEFE, J., *Performance Appraisal Phrase Book: The Best Words, Phrases, and Techniques for Performance Reviews*, Adams Media, 2004. p. vi. También indican otro motivo menos *elevado*: el mundo está lleno de abogados acechando detrás de cada árbol, lo que viene a querer decir que si contamos con un bien estructurado sistema evitaremos reclamaciones por parte de los evaluados, y precisamente esto se relaciona con uno de los usos que se le dan a la evaluación del desempeño, documentar la toma de las decisiones que adopte la organización para evitar impugnaciones, algo muy extendido en EE.UU.

indicado reiteradamente, la implantación de la evaluación no debe hacerse de una vez sino poco a poco, por lo que se puede comenzar por mejoras en determinadas áreas de recursos humanos o en procesos, buscando conseguir pequeños cambios cada vez, pero sin pausa, aplicando la mejora continua. Por ejemplo, si se detectan quejas de los ciudadanos en cuanto al tiempo de tramitación de determinados procedimientos, se podría estudiar qué falla y establecer objetivos de mejora. Un posible propósito de la evaluación sería lograr aumentar la satisfacción del ciudadano con ese servicio público a través de la reducción del tiempo de respuesta, que sería el indicador que la evaluación podría medir.

Por tanto, sabiendo qué se quiere lograr se podrá encontrar más fácilmente el propósito de la evaluación pues, como herramienta de obtención de información, es aplicable a infinidad de aspectos en la gestión del personal dentro de las Administraciones. Así pues, desde el momento en que se logre dicho propósito se estará dando cumplimiento al principio de eficacia en la actuación administrativa o de la organización de que se trate, en general.

Finalmente, debemos tener en cuenta que la Administración deberá aplicar la evaluación de una manera honesta en el sentido de buscar la motivación de sus empleados, la mejora de su productividad, y que se consiga un aumento del nivel de eficacia general en la organización, pues como ha indicado HAVARD<sup>780</sup> al estudiar la evaluación del desempeño y recoger algunos de los propósitos aplicados en diversos tipos de empresas, podrían darse usos contraproducentes para la consecución de una buena Administración. En este sentido, no sólo se pregunta para qué sirve la evaluación sino también cómo es utilizada, pues no en todos los casos se realiza de una manera constructiva. Entre esos propósitos (buenos y malos) menciona por ejemplo proporcionar a las personas metas imposibles como forma de presionarlas o incluso de despedirlas; introducir grandes cambios en la organización, incluso el cambio en la propia cultura organizativa más allá de lo que la evaluación del desempeño puede ofrecer y la propia organización puede asumir; utilizar a los evaluadores como herramienta con fines dudosos e incluso de carácter político; repasar el rendimiento anterior para evaluarlo y asociarle recompensas salariales; tener contenta a la empresa matriz (véase otras instancias de poder si nos centramos en la Administración) sin tener intención alguna de aplicar la evaluación para dirigir la organización; establecer un diálogo constructivo sobre el rendimiento y al que puede seguir la propia evaluación; identificar cosas que se hacen bien y planificarlas; identificar cosas que se hacen mal y estudiar cómo mejorarlas, o acordar objetivos de formación.

---

<sup>780</sup> HAVARD, B., *Métodos de evaluación del rendimiento*, 1ª edic., Barcelona, Gedisa, 2001. p. 114 y ss.

*1.2.- Usos de la evaluación del desempeño. Sus virtudes en la mejora de la gestión del personal desde una perspectiva del ámbito privado como paso previo para su adaptación al público.-*

Los dos grandes objetivos de la evaluación del desempeño (control y gestión, y guía y desarrollo) se desglosan en un conjunto de posibles usos que han sido estudiados detenidamente por SPRIEGEL, LAZER y WIKSTROM entre otros, dado el potencial que aquella pronto comenzó a demostrar<sup>781</sup>. Por su parte, CLEVELAND, MURPHY y WILLIAMS<sup>782</sup> se dieron cuenta de que la evaluación del desempeño se venía utilizando en las organizaciones con distintos fines pero no existían estudios empíricos que reflejaran exactamente hasta dónde llegaban dichos usos y sus beneficios reales, con lo que faltaba esa nota diferenciadora que determinara el verdadero alcance de cada fin aplicado.

Así pues, a partir de los trabajos que sobre usos determinados habían realizado otros autores como LANDY y FARR<sup>783</sup> o HUBER<sup>784</sup>, concluyeron un total de 20 distintas aplicaciones de la evaluación del desempeño, llevando a cabo un estudio estadístico mediante cuestionario sobre su incidencia práctica. Desde entonces, otros autores han seguido centrándose en analizar usos particulares o en explicar las características, peculiaridades y efectos de los diversos propósitos de esta herramienta, como GROTE<sup>785</sup>, que menciona hasta 15 propósitos de la evaluación del desempeño y también revisa todo el proceso de evaluación.

De todos esos posibles usos y sin ánimo de ser exhaustivos, sino simplemente como apunte a las infinitas posibilidades que ofrece la evaluación del desempeño, podemos resumir

---

<sup>781</sup> Cfr. SPRIEGEL, W., "Company practices in appraisal of managerial performance", *Personnel*, vol. 39, 1962, pp. 77. LAZER, R.I. y WIKSTROM, W.S., *Appraising managerial performance: Current practices and future directions*, Conference Board New York, 1977.

<sup>782</sup> CLEVELAND, J.N., MURPHY, K.R., *et al.*, "Multiple uses of performance appraisal: Prevalence and correlates", *Journal of applied psychology*, vol. 74, nº 1, 1989, pp. 130-135.

<sup>783</sup> Cfr. LANDY, F.J. y FARR, J.L., *The measurement of work performance: Methods, theory, and applications*, Academic Press New York, 1983.

<sup>784</sup> HUBER, V.L., "An analysis of performance appraisal practices in the public sector: A review and recommendations", *Public Personnel Management*, nº 12, 1983, pp. 258-267.

<sup>785</sup> GROTE, R.C., *The performance appraisal question and answer book: a survival guide for managers*, New York, American Management Association, 2002. p. 5 y ss.

todos esos usos en los que hemos considerado más importantes en su relación con la aplicación a la Administración:

**Ofrece retroalimentación (*feedback*) a los empleados sobre cómo están desempeñando su trabajo**, como ya indicamos, permitiendo asegurar que las expectativas y objetivos de los superiores y de la organización han sido claramente transmitidos a los subordinados. El *feedback* es uno de los más importantes objetivos (aunque en muchas ocasiones no suficientemente aprovechado) que busca la evaluación del desempeño, pues a través del mismo el empleado sabe cómo está desempeñando su trabajo, obteniendo información más o menos detallada con el fin no sólo de conocer si lo hace bien o mal, sino sobre todo con la clara intención de establecer las bases de mejora de su propio desempeño en el futuro, como recuerda PÉREZ GONZÁLEZ<sup>786</sup>.

**Identifica y reconoce el desempeño individual.** Uno de los principales usos es precisamente obtener información acerca de cómo se está desarrollando el trabajo en cada puesto por cada uno de los evaluados y encontrar desempeños por debajo de lo normal. No obstante, tampoco podemos perder de vista la posibilidad de realizar las evaluaciones grupales o colectivas, dependiendo de las características de los puestos de trabajo, y sobre todo cuando hablamos de lo que técnicamente se llaman equipos de trabajo. Pensemos en el caso de bomberos, brigadas forestales, cuerpos de seguridad, etc. En estos supuestos el desempeño individual se hace difícil de evaluar y los resultados de cada empleado dependen de los del resto del equipo.

**Permite tomar decisiones respecto a promoción del personal (carrera profesional).** La evaluación del desempeño ofrece una interesante información sobre quiénes son los más aptos para promocionar, pudiendo aplicarse, por ejemplo, la puntuación obtenida en evaluaciones anteriores como mérito en los procesos que se convoquen para ascender en la carrera.

---

<sup>786</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, H.N., *La evaluación del desempeño de los servidores públicos* [Conferencia], VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 11 de octubre de 2002. El ponente es Coordinador General de Administración de la presidencia de la República de México. PÉREZ GONZÁLEZ ha resumido el propósito de la evaluación del desempeño desde el punto de vista del *feedback* indicando que “permite contar con una retroalimentación a los servidores públicos, orientándolos para dirigir sus esfuerzos y minimizar sus deficiencias, logrando en consecuencia una motivación y mayor satisfacción en su labor. Se requieren medidas precisas de desempeño para una adecuada selección de quienes deben conformar el equipo de trabajo, también permite decidir quiénes son merecedores de promoción y compensar esfuerzos. Los resultados de la evaluación pueden aportar ideas útiles para refinar las prácticas existentes o establecer nuevos métodos”.

Precisamente la carrera es una de las grandes apuestas del EBEP, de la que hablaremos más adelante.

**Facilita la toma de decisiones sobre selección, contratación, despidos y reestructuración de plantillas.** La información que la evaluación del desempeño aporta a la organización permite captar y retener el talento, así como prescindir, en el ámbito privado, de los menos cualificados. Del mismo modo, con esa información se puede situar a los empleados en los puestos más adecuados a sus destrezas. Por otra parte, las herramientas de evaluación pueden basarse en predictores de desempeño para averiguar cuál será el comportamiento futuro del empleado, lo que se aplica fundamentalmente al reclutamiento y selección de candidatos, así como en la provisión de puestos de trabajo. Es decir, frente a la evaluación de quienes ya forman parte de la Administración, realizada a través de los denominados criterios de desempeño pasados, la selección y provisión se deben realizar a través de los predictores de desempeño, que nos dan la medida de ese desempeño futuro<sup>787</sup> para elegir a los mejores trabajadores, pues a esto debe tender fundamentalmente la Administración y así lo menciona el Informe de la Comisión<sup>788</sup>. Como indica GORRITI BONTIGUI, valoran al aspirante por lo que se espera que haga, debiendo crearse los procedimientos selectivos o de provisión que contengan aquellos elementos del puesto de trabajo que se quiere que cumplan los mismos<sup>789</sup>.

**Sirve de motivación para la mejora del desempeño y del logro.** Con la evaluación del desempeño los empleados conocen mejor lo que la organización considera como un desempeño inferior, medio o superior al normal. Si bien podemos suponer que en la mayoría de las ocasiones la evaluación del desempeño juega un papel destacado dentro de la psicología del trabajo como catalizador que incita a los empleados a tratar de obtener mejores resultados y a competir entre

---

<sup>787</sup> También puede hacerse con la formación para predecir necesidades formativas.

<sup>788</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 9: “el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible la selección de los mejores candidatos”. También n° 38, p. 91 cuando establece los principios generales de acceso al empleo público, enlazando los de mérito y capacidad con la selección de los mejores candidatos.

<sup>789</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, n° 3, 2007, pp. 367-387.; SALGADO, J.F., GORRITI BONTIGUI, M., *et al.*, “La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública española: propiedades psicométricas y reacciones de justicia”, n° 1, pp. 39-55.; GORRITI BONTIGUI, M., “La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso”, *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, vol. 65, 2012, pp. 59-66.



ellos, casi como si de una carrera se tratase, no podemos pasar por alto que en otro gran porcentaje de las ocasiones los empleados que tienen cubiertas sus expectativas personales y sus necesidades básicas (de acuerdo con la pirámide de necesidades de MASLOW<sup>790</sup>) mantendrán un rendimiento medio para no ser acusados de falta de productividad pero no se verán impelidos a tratar de mejorarlo y por lo tanto les dará lo mismo que se les considere mediocres, entendido en el sentido de acreedores de un rendimiento medio.

**Ayuda a establecer, medir y evaluar objetivos.** Evaluación del desempeño y objetivos forman un binomio inseparable, puesto que para aplicarse aquella deben establecerse previamente y de manera ineludible una serie de objetivos a alcanzar y que cumplan unas características. Si no sabemos qué queremos lograr no podremos evaluarlo. A la vez, la evaluación ayuda a establecer nuevos objetivos en un entorno de constante retroalimentación pues de sus resultados y del cumplimiento de otras dimensiones del desempeño van a surgir nuevos logros a cumplir, mayor productividad, mayor calidad, menor tiempo en ejecutar tareas, etc.

**Ayuda a determinar la política de retribuciones (administración de salarios).** No podemos pasar por alto esta extraordinariamente importante faceta (en cuanto consecuencia del desempeño, y tal vez la más valorada por los empleados) del sistema de evaluación, pues si tenemos en cuenta que nos permite conocer y fomentar mejores resultados por parte de los empleados, unido a su carácter *motivacional* y a que el salario es uno de los mayores motivadores (aunque ciertamente no el único) la evaluación del desempeño nos ofrece el mecanismo perfecto para enlazar mejor trabajo con mayor salario. De hecho, las consecuencias que la evaluación del desempeño puede tener en el complemento de desempeño o productividad es una de las previstas por el EBEP y quizás una de las más aplaudidas, si bien algunos han creído que es la más importante (para bien o para mal, sindicatos y empleados han pensado siempre en la evaluación del desempeño asociada casi en exclusiva a las retribuciones).

**Permite descubrir y reorganizar el talento en la organización.** Como se dijo antes, a través de la evaluación del desempeño la organización puede obtener información detallada sobre las aptitudes de todos y cada uno de los empleados, sus fortalezas y debilidades, localizar a los más talentosos y gestionar dicha virtud en beneficio tanto de esos empleados como de la organización en su conjunto. Esto no es óbice para que se instauren otros sistemas de gestión del talento, donde la evaluación del desempeño es sólo una herramienta a su servicio.

---

<sup>790</sup> Cfr. MASLOW, A.H., *Motivación y personalidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991.

**Determina necesidades individuales de formación, entrenamiento y desarrollo profesional.** Se trata de uno de los usos quizás más destacados de la evaluación del desempeño y al que el EBEP presta especial atención. La medición del desempeño individual permite detectar necesidades formativas, que según GORRITI BONTIGUI son la diferencia entre lo que el empleado sabe y lo que debe saber para desempeñar adecuadamente las tareas de su puesto<sup>791</sup>. En este sentido, la evaluación ayuda a determinar los tres posibles problemas de adaptación de la persona al puesto y sus consecuencias: la persona puede desempeñar el puesto pero le falta formación y habrá que ofrecérsela; está formada pero no puede desempeñar el puesto porque no tiene las competencias requeridas, por lo que habría que cambiarla de puesto; la persona puede pero no quiere desempeñar sus funciones, por lo que debería aplicarse el régimen disciplinario.

**Supone un importante soporte documental a la toma de decisiones ante posibles impugnaciones.** Obviamente, no siempre las decisiones que se toman en una organización son del agrado de todos. En el caso de las que se adoptan en función de evaluaciones de desempeño de los empleados y en virtud de la mayor o menor subjetividad que siempre existe, se hace imprescindible disponer de un respaldo bien documentado de los resultados de las evaluaciones y de sus conclusiones para defender no sólo a la organización frente a posibles impugnaciones sino a los evaluadores ante quejas o incluso acusaciones tan graves como las de discriminación.

**Mejora el conjunto del desempeño de toda la organización.** Obviamente, ésta es la finalidad última y primordial de toda organización a la hora de atreverse a implantar un sistema de evaluación del desempeño, puesto que permite no sólo comunicar a los empleados sus objetivos y lo que se espera de aquellos, sino también obtener la información y tomar las medidas adecuadas para mejorar el rendimiento general de aquella, identificando necesidades de desarrollo y evolución en el cumplimiento de su misión.

## **2.- EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN: QUÉ EVALUAR.**

A la hora de evaluar a las personas en las organizaciones, y una vez considerados los usos que se van a dar a la evaluación del desempeño, la cuestión se centra en si hacerlo sobre el

---

<sup>791</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387.

rendimiento, sobre el desempeño, o sobre ambos a la vez. El tema tiene gran trascendencia pues ambos conceptos, que ya vienen mencionados en el artículo 20.1 EBEP, presentan una mayor amplitud y ciertas peculiaridades que a simple vista quizás no se perciban y que puede hacer decidimos por un objeto sobre otro por ser más adecuado a nuestros propósitos, o por una conjunción de ambos, dependiendo de la situación pero sobre todo del puesto de trabajo de que se trate, así como de cada Administración y de lo que ésta busque con dicha herramienta.

Generalmente la evaluación se centra en ambos aspectos, pues con uno sólo de ellos es difícil obtener la información más completa y adecuada que el proceso necesita, si bien es posible también encontrar evaluaciones relativas a uno de esos factores.

### *2.1.- El objeto de la evaluación en el EBEP.-*

El artículo 20.1 EBEP, al definir la evaluación del desempeño, nos indica al mismo tiempo su objeto, lo que va a ser evaluado: la conducta profesional (desempeño *stricto sensu*) y el rendimiento o el logro de resultados. Lo más destacable del precepto es que ahora se va más allá de la tradicional evaluación de la productividad, basada en lo que hace el empleado y que nos ha llevado a tener en cuenta sólo lo que la Administración produce desde un punto de vista meramente cuantitativo o en términos de eficacia, pues aunque la LMRFP, al regular el complemento de productividad, mencionaba también elementos predicables del estricto desempeño del empleado como el interés o la iniciativa, lo hizo de una forma que tampoco fue explicada por la Ley y que llevó en la práctica a interpretar desde un punto de vista objetivo, de mero resultado, el término productividad.

Asimismo, hay que destacar que el EBEP utiliza los términos rendimientos y resultados, que si bien puedan parecer sinónimos, van más allá de la simple productividad. En tal sentido, los resultados tienen una connotación más objetiva y relacionada con el concepto productividad, donde destacan, como recuerdan GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA, su carácter “tangible, medible, objetivable, contrastable y centrado en la eficacia de productos o servicios que los empleados públicos generan o prestan en sus trabajos”<sup>792</sup>. Sin embargo, el concepto rendimiento no sólo se refiere a los resultados estrictamente considerados, entendido como lo que un empleado consigue con el producto de su trabajo (número de informes o resoluciones emitidos, árboles podados, denuncias formuladas, expedientes tramitados, datos introducidos en el

---

<sup>792</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009, p. 10.

ordenador o número de errores etc.), sino que puede abarcar también, como recuerda CASCIO, variables personales como el nivel de absentismo o los retrasos, accidentes, bajas, sustituciones de personal, número de alumnos aprobados por un profesor, etc.<sup>793</sup> Se trata en cualquier caso, de la faceta más objetiva o cuantificable del desempeño en sentido amplio.

Desde nuestro punto de vista, el EBEP no sólo está ampliando el ámbito de la evaluación para hacerlo más coherente con su concepción más técnica, sino que está yendo más allá de la simple consideración de la cantidad para abarcar también conceptos tan importante en el nuevo marco de la transformación del empleo público y la Administración como la calidad del trabajo. Si el EBEP pretende mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración es lógico pensar que no sólo se tenga en cuenta lo que se hace y el mero resultado cuantitativo (sea en número de productos, cantidad de tiempo...), pues ello llevaría a que el empleado sólo se fije en el logro de resultados “a toda costa”, lo que nos devolvería a la búsqueda de la mera eficacia.

Sin ir más lejos, en el ámbito de la Judicatura los artículos 7 y siguientes de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, establecen unas retribuciones variables por objetivos que suponen más o menos retribuciones sobre las fijas (básicas y complementarias) en función del número de resoluciones. El problema, como ha señalado DOMÉNECH PASCUAL, es la perversión del sistema al forzar a los Jueces y Magistrados a cumplir unos objetivos cuantitativos (so pena no sólo de perder retribuciones sino también posibilidades en su promoción) sin tener en cuenta otras variables, ni mucho menos la calidad de los procesos ni de sus resoluciones<sup>794</sup>.

Ahora lo que se pretende es incluir en la actuación de la Administración ese plus que le faltaba: la calidad del servicio público. Y aquí hemos de entender calidad en un sentido amplio, en todo aquello que conlleva la clase de bienes y servicios que el ciudadano demanda, lo que se traduce en informes bien motivados, reducción de plazos y de costes, conseguir más con menos,

---

<sup>793</sup> CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 74 y 75. También en CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005. p. 98 y 99.

<sup>794</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G., *Juzgar a destajo: la perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2009. DOMÉNECH PASCUAL, G., “La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los Jueces sobre el sentido de sus decisiones”, *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, vol. Julio, nº 3, 2008. DOMÉNECH PASCUAL, G., “Retribuciones judiciales variables: ¿estímulo del rendimiento o incentivo perverso?”, *Jueces para la democracia*, vol. Julio, nº 62, 2008, pp. 104-120.

etc. lo que desde nuestro punto de vista se podría concretar en el criterio de la eficiencia, pues aunque más centrado en una dimensión económica no hemos de olvidar que si se reducen tiempos de espera, se exigen menos requisitos al ciudadano o se pueden incrementar los usuarios atendidos por unidad de tiempo, en conclusión todo ello repercutirá no sólo en un servicio eficaz sino más eficiente en términos generales.

Volviendo al problema de la calidad en la producción de ciertos resultados como las resoluciones judiciales mencionadas, se trata de una cuestión compleja por cuanto puede resultar difícilmente cuantificable. ¿Cómo saber cuándo un producto, bien o servicio es de calidad? Este problema lo ha resuelto el sector privado e incluso existen pautas importadas a la Administración a través, por ejemplo, de normas (ISO, CAF, EFQM) que regulan la calidad y excelencia de la Administración. Lo que queremos decir es que a pesar de las dificultades que se presenten a la hora de establecer criterios para lograr objetivos de calidad -en este caso- o para su evaluación en general, es posible aplicar protocolos, medidas o estándares que los pueden objetivar para que se puedan cumplir y evaluar.

Frente a los rendimientos o lo que el empleado hace, el otro objeto de la evaluación, la conducta profesional o desempeño *stricto sensu*, se centra en cómo realiza el empleado su trabajo, pues se puede llegar a unos mismos resultados de diversas formas. Y en materia de evaluación como herramienta de obtención de información, para lograr mejorar la calidad de la Administración es necesario también saber cómo se ha llegado a esos resultados.

Pero desde el punto de vista del EBEP queremos ir un poco más allá y ofrecer una interpretación más acorde con los fines del mismo. Recordemos que en el actual modelo de Administración la satisfacción del ciudadano juega un papel esencial. Ahora no basta con ofrecerle lo que necesita, pues esto ya se hacía antes. Si la Administración quiere ser realmente eficaz y eficiente debe ofrecer sus servicios con mayor calidad, y ello significa no sólo que lo sean sino que la percepción recibida también refleje esa calidad, lo que se consigue tanto con unos buenos resultados cuanto con un buen trato (cuestión deficitaria tradicionalmente y fuente de quejas por parte de la sociedad).

El EBEP por fin cubre esta necesidad mediante el código ético y de conducta (arts. 52 y ss.)<sup>795</sup> para aportar no sólo la dignidad perdida en el empleo público sino para cubrir ese otro

---

<sup>795</sup> Cfr. VILLORIA MENDIETA, M., “El empleo público en tiempos de incertidumbre: ¿continuidad o reforma?”, *Revista aragonesa de administración pública*, vol. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografía, nº 13, 2011, pp. 29-52.

elemento (la forma de hacer el trabajo) que resulta inherente a cualquier actividad humana, sobre todo en el servicio público, dándole especial importancia al centrarse en comportamientos profesionales relevantes, en “contenidos predicables de la ejecución en sí”<sup>796</sup>, como indican GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA, quedando excluidos los comportamientos puramente personales. Conceptos como dedicación y motivación adquieren aquí y ahora una nueva dimensión que se debe impulsar y que habrán de ser evaluados, precisamente por su importancia.

Para concluir, hemos de tener en cuenta que mientras que la conducta requiere de una medida individualizada, refiriéndose a la persona, el rendimiento puede ser tanto individual como grupal, lo que se justifica en lo dicho anteriormente, ya que suele darse una interdependencia en el logro de resultados entre varias personas, equipo, departamento, etc. Cada vez en más Administraciones se está produciendo este sistema de evaluación colectiva, siendo la forma más adecuada la evaluación del equipo de trabajo, agrupando a los evaluados generalmente mediante un mismo superior evaluador, que llevará a cabo el procedimiento sobre un conjunto más o menos homogéneo de empleados (según hemos visto al hablar de la experiencia en Asturias). Así pues, una de las formas más adecuadas de evaluar puede ser la dual, mediante la valoración de las conductas personales y los resultados colectivos, lo que permite abarcar el mayor número posible de dimensiones a evaluar, ofreciendo una mayor información a la Administración y a los evaluados

## *2.2.- La evaluación del rendimiento. Mayor objetividad en la medida del desempeño y problemas inherentes.-*

Realizar una valoración estrictamente del rendimiento resulta mucho más sencillo que hacerlo sobre desempeños en sentido estricto, pues hace referencia al aspecto más objetivo de la evaluación al tratarse, en la mayoría de los casos, de pura matemática o contabilización de resultados y puede ser útil en determinados procesos productivos mecanizados o seriados. Aun siendo la más utilizada tiene el problema de orientarse al logro de resultados “a toda costa”, por lo que pierde cierta utilidad si tenemos en cuenta los objetivos que verdaderamente subyacen en esta herramienta y sobre todo en la Administración Pública, que si bien ha de dirigirse por

---

<sup>796</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 9.

objetivos<sup>797</sup>, sin los necesarios ajustes no encajarían muy bien con este sistema la seguridad jurídica, la no aplicación del beneficio económico como objetivo en sí mismo y los fines superiores de la Administración.

Empero, la medida de los resultados, pese a su mayor objetividad, presenta ciertos problemas, pues no sólo dependerán de lo más eficaz, rápido o lento que sea el empleado sino de otros factores que le son ajenos, en mayor o menor medida; de variables ambientales o del entorno que no puede controlar y que producirían que se den tanto unos resultados por debajo de la media en buenos trabajadores como otros sorprendentes en empleados mediocres. Por ejemplo, no es igual una oficina tranquila, con buenas condiciones de luz, etc. que otra con ruido u otras distracciones. Tampoco es igual la productividad de un recién llegado que la de un veterano, que será mayor. SCHULTZ ha recordado que todas estas son circunstancias ajenas al trabajo en sí pero que le influyen<sup>798</sup>. Los resultados sólo indican cuánto se logra, o dicho de otro modo, que un trabajador es más eficaz que otro por obtener más resultados, cuantitativamente hablando, pero como señalan QUIJANO DE ARANA y GALÁN, nada dicen sobre el origen de dichos resultados<sup>799</sup> y mucho menos sobre su calidad, entendida en un sentido general y que incluye el modo en que se obtiene el resultado. Éste, en suma, nos dice el cuánto pero no el cómo, existiendo infinidad de variables que pueden afectar a la obtención de resultados, tanto individuales como por unidades, servicios e incluso por Departamentos enteros<sup>800</sup>.

---

<sup>797</sup> Lo que vemos más claramente en el caso de las Agencias Estatales como intento para la mejora de los servicios públicos dentro del entorno de la NGP. A este respecto puede leerse a PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “El concepto de servicio público en la Ley 28/2006, del 18 de julio, de agencias estatales”, *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, 2008, pp. 515-548, PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Albolote (Granada), Comares, 2007.

<sup>798</sup> SCHULTZ, D.P., *Psicología industrial*, 3ª edic., McGraw-Hill, 1991. p. 151 y 152. El autor pone el ejemplo concreto de dos secretarías; ambas mecanografían cartas, pero una hace cartas de negocios y la otra complejos informes de ingeniería por triplicado. Obviamente, ambos trabajos, dentro del mismo ámbito de mecanografía, no son iguales. Uno tarda más en ejecutarse y es más complejo. Todo eso deberá tenerse en cuenta.

<sup>799</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 78.

<sup>800</sup> Para ilustrar la incidencia de los factores externos en el rendimiento individual del empleado supongamos una organización cualquiera. Al entrar en el edificio nos encontramos en un vestíbulo, y frente a la puerta, a unos cinco metros, hay un gran mostrador de izquierda a derecha, ocupando toda la longitud de la sala, con doce personas tras aquel y dispuestos a atender al público. Todos están igualmente formados, utilizando unos mismos criterios de actuación, su conducta es idéntica y además son igualmente rápidos y diligentes en su trabajo. Entra un ciudadano y, lógicamente, se dirigirá al empleado que tiene más cerca, el que se encuentra enfrente de él. Poco después llega otro ciudadano, que también irá al empleado más cercano, seguramente dos puestos más allá del que atiende al primero

Es más, aquí también entra en juego lo que GHISELLI denominó “multidimensionalidad individual” y KANE y LAWER llamaban “equifinalidad del puesto”<sup>801</sup>, esto es, que se podía llegar a unos mismos resultados desde diferentes aptitudes de los empleados (distintos caminos para llegar al mismo objetivo) o dicho de otro modo, a través de habilidades diversas de unos y otros trabajadores se pueden lograr los mismos rendimientos. Por ejemplo, un empleado puede ser muy asertivo, extrovertido y con don de gentes, mientras que otro puede tener más habilidad para la precisión, puntualidad y seriedad, por ejemplo, y sin embargo ambos llegan a idénticos resultados. La conclusión a la que se llega, según estas ideas, es que la evaluación del desempeño se puede centrar en la medición de resultados cuando hay mucha *equifinalidad*, por la dificultad que podemos encontrar a la hora de medir la forma de hacer el trabajo, y basarse en el desempeño para los puestos con pocas posibilidades de utilizar distintos medios de lograrlos<sup>802</sup>.

De ahí que en materia de evaluación del desempeño se haga necesario centrarse en lo que el empleado pueda controlar, en lo relevante de su trabajo y que se encuentre bajo su propio dominio. Esto resulta especialmente importante en la Administración, donde la complejidad de los procedimientos lleva a que se dependa de otras personas o del trabajo de otros departamentos

---

para mantener cierta intimidad. Cuando se hayan marchado el resto de personas que entren en la organización irán a los puestos que tienen más cerca. Si no hay mucha afluencia de gente los empleados que se encuentren enfrente de la puerta recibirán más carga de trabajo, con lo que si medimos, por ejemplo, el número de instancias que registran o el número de ciudadanos atendidos, obviamente obtendrán mejores resultados que los que se encuentren hacia los extremos.

En estos supuestos, que no son tan de laboratorio como pudieran parecer, se podrían establecer medidas que limiten lo más posible esos problemas a la hora de medir resultados. Por ejemplo, se podría aplicar un simple sistema de rotación de los empleados en los distintos puestos, o el típico sistema de turnos, de manera que los puestos se asignen equitativamente, etc.

<sup>801</sup> GHISELLI, E.E., “Dimensional problems of criteria”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 40, nº 1, 1956, pp. 1-4. KANE, J. y LAWLER, E., “Performance appraisal effectiveness”, *Research in organizational behavior*, 1979. Ambos citados por QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 79.

<sup>802</sup> Aunando la idea de medición de resultados con su comparación inter-individuos podemos mencionar un nuevo concepto, el *benchmarking* o evaluación comparativa. Se trata de una herramienta estratégica de gestión creada por la empresa Xerox en la década de 1980, que bien puede hacerse sobre sistemas o sobre partes de ellos, como las personas. Se basa en la medida de resultados, meramente cuantitativa, de una forma muy sencilla, por lo que ha sido alabado y se aplica en muchos entornos y sectores.



o incluso de otras Administraciones u organizaciones<sup>803</sup>. Hay, pues, que establecer muy bien lo que depende directamente de cada empleado y de ahí, volvemos a repetir, la importancia, entre otros, de las descripciones de puestos de trabajo.

### *2.3.- La evaluación de desempeños como complemento para paliar las dificultades de la evaluación de rendimientos.-*

La evaluación del desempeño viene a completar, al menos en parte, las carencias vistas a la hora de evaluar rendimientos. Como decíamos antes, mucha cantidad de productos, un buen número de informes o artículos científicos, o pocas ausencias del puesto de trabajo no nos asegura que realmente nos encontremos ante buenos resultados. No basta con el qué se hace, falta el otro elemento: cómo se hace.

Muchas organizaciones ponen su atención en producir más, empujadas por unas competencias feroces, pero olvidan la calidad del producto o servicio, cómo se ejecuta. Esto es lo que puede llevar a que los empleados presten más atención a finalizar sus tareas rápidamente, obviando la forma en que dicho producto o servicio se presta cuando se les mide sólo o casi exclusivamente el rendimiento o cuando simplemente se les exige producir más. Lamentablemente esto ocurre más veces de las que querríamos reconocer, y conocemos algunos ejemplos en el ámbito privado, donde se ha venido produciendo desde hace años una importante deslocalización de la producción desde occidente hacia países como China porque se producía mucho y barato. Se ha prestado excesiva atención a la cantidad y no a la calidad porque así parecen demandarlo las exigencias del mercado y la competencia<sup>804</sup>.

---

<sup>803</sup> Pongamos el ejemplo del profesor al que se evalúa, en parte, por sus artículos científicos. ¿La evaluación se hace por número de trabajos finalizados? Hasta ahí en parte lo que depende de él, pero eso no asegura necesariamente la calidad. ¿Se hace, entonces, por número de trabajos publicados, suponiendo el control de calidad que ello conlleva? ¿o se tiene en cuenta también la calidad o nivel de indexación de la propia revista donde se publique? Pero ¿y si una o varias revistas tardan varios meses en publicar por cualquier circunstancia, o pierden el original, y con ello se termina publicando fuera del período de evaluación? Como vemos, la creación de un producto, a la hora de ser evaluado como bueno, puede no depender sólo de su autor sino de otros factores, e incluso la calidad misma de aquel puede ser evaluada indirectamente. Es, como vemos, un tema muy complejo y que requiere un estudio metódico de lo que se quiere conseguir con la evaluación del desempeño y de cómo se va a llevar a cabo, entre otras cuestiones (consecuencias...).

<sup>804</sup> Precisamente, ésta también ha sido una de las críticas que se han hecho a la técnica del *benchmarking* que mencionábamos en una nota anterior, y a la evaluación comparativa en general, pues se presta más atención a los resultados a toda costa que a la calidad, empeorando la situación cuando se trata de importar las técnicas de

Pues bien, aquí entra en escena el desempeño en su sentido más puro: cómo se hacen las cosas. La forma de hacer puede ser tanto o más importante que qué hacer. Podemos decir que en la mayoría de las ocasiones es preferible redactar menos informes, sentencias, etc. pero que se hagan con calidad y que sean, por ejemplo, difícilmente rebatibles; o que se dedique más tiempo en atender a los pacientes en una consulta para mejorar el diagnóstico y tratamiento. Este será un requisito insoslayable para la Administración, como estamos viendo. Sin embargo, y como veremos en un apartado posterior, la cuestión no es tan fácil como a primera vista puede parecer al tener que conjugar otros factores como el tiempo y la falta de medios personales para realizar todo el trabajo en plazo.

El desempeño es un concepto amplio y hasta confuso que puede referirse tanto a las conductas (qué hace el empleado) como a los rasgos de personalidad (cómo es el empleado), si bien en los últimos años se está hablando mucho del término competencias profesionales o habilidades necesarias para desempeñar el puesto, concepto que para LONGO comprende “aquellas cualidades humanas de las que cabe derivar la idoneidad para desempeñar una determinada tarea”, y se está convirtiendo en una tendencia al alza<sup>805</sup>. ALLES por su parte, las define de manera similar como las “características de personalidad, devenidas comportamientos, que generan un desempeño exitoso en un puesto de trabajo”<sup>806</sup>.

Será precisamente la íntima relación entre el desempeño y la conducta la que nos permita una aproximación más clara al concepto, para lo cual vamos a partir del significado del término que ofrece el DRAE. En este sentido, es la “*acción y efecto de desempeñar o desempeñarse*”, por

---

*benchmarking* desde el ámbito privado al público, ya que nos encontramos con la prestación de bienes y servicios que afectan a los derechos de los ciudadanos. Se llega, en definitiva, a una competitividad entre empleados públicos, que sólo buscarán mejorar sus resultados personales, aumentando la presión, el estrés y sustituyendo los intereses colectivos y de las organizaciones por los individuales. Cfr. BRUNO, I. y DIDIER, E., *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, París, Zones, 2013.

<sup>805</sup> LONGO MARTÍNEZ, F., Merito y flexibilidad. La gestión de las personas en el sector público, Barcelona, Paidós, 2004. p. 99 y 42.

<sup>806</sup> ALLES, M.A., *Desempeño por competencias: evaluación de 360º*, 2ª edic., Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2008. p. 84. Existe cierto debate entre los expertos en gestión de recursos humanos sobre el término competencias, pues como indica ALLES, hay otros autores que incluyen entre ellas los conocimientos. Entre éstos CORTÉS CARRERES, J.V. y FELIP PARADELLES, E., “Rendimiento y desempeño en brigadas forestales”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013, pp. 20-45. p. 40. JIMÉNEZ, A., *Creando valor... a través de las personas: una guía para la gestión de personas en el umbral de la e-sociedad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1999.

lo que hay que acudir a la definición de desempeñar para encontrar más acepciones. La tercera, por ejemplo, indica que se trata de “*cumplir las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio; ejercerlos*”<sup>807</sup>. Y la séptima y última que es “*actuar, trabajar, dedicarse a una actividad*”.

En cuanto a la conducta, de una manera sencilla podemos decir es el “conjunto de las acciones con que un ser vivo responde a una situación”<sup>808</sup>. Pero por otro lado, conducta es sinónimo de comportamiento, y como tal, siguiendo a GALIMBERTI, se refiere a las acciones y reacciones de carácter físico o mental del sujeto frente al entorno, aunque *stricto sensu*, es más bien un factor interno del individuo: la actitud interior donde se origina dicho comportamiento, es decir, esas acciones y reacciones, siendo el comportamiento su exteriorización. Así pues, según GALIMBERTI, la conducta, que adolece de cierta imprecisión en su definición desde la perspectiva de la psicología, es menos comprobable que el comportamiento<sup>809</sup>.

Esta definición nos lleva a una importante consecuencia desde el punto de vista de la evaluación del desempeño, pues al ser la conducta un aspecto interno del individuo no será fácil de medir al no ser posible observarla, y lo que realmente se estará evaluando, en su caso, serán los resultados de la misma, los comportamientos.

Resulta esclarecedora, pues, la definición de desempeño, ya que nos ofrece la amplitud conceptual que se encierra dentro del propio término al ir más allá de la simple búsqueda de resultados, que es sólo una de las “obligaciones inherentes a una profesión”, para adentrarse en aspectos tales como la actitud, la aptitud, la formación, el liderazgo, incluso la motivación y la propuesta de mejora, la innovación, la competencia, las habilidades sociales, etc.<sup>810</sup> El desempeño supone -por tanto- ejecutar o llevar a cabo el trabajo que cada uno tiene asignado; pero el concepto no se queda ahí, no establece qué elemento o parte concreta de ese trabajo es lo que hay que

---

<sup>807</sup> La importancia que tiene esta definición de desempeñar para la Real Academia queda de manifiesto en el avance a la vigésima tercera edición de su diccionario, que la coloca como primera acepción.

<sup>808</sup> DRAE, 22ª edición, 8ª acepción (*psicol.*).

<sup>809</sup> GALIMBERTI, U., *Diccionario de psicología*, Siglo XXI, 1992. p. 234. Se trata, además, de un concepto tan complejo que existe una rama de la psicología para estudiarla: la psicología de la conducta.

<sup>810</sup> De hecho, el artículo 52 EBEP establece en el código de conducta de los empleados públicos que éstos deben desempeñar con diligencia sus funciones y actuar bajo principios tales como la objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia o la honradez. Todos estos aspectos, junto con los principios éticos y de conducta relacionados en los artículos 53 y 54, pueden ser objeto de evaluación. Asimismo, el último inciso del mencionado artículo nos indica que los “principios y reglas establecidos en este Capítulo [Título III, Capítulo VI: Deberes de los empleados públicos. Código de conducta] informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos”, lo que también se relaciona con la evaluación del desempeño, pues influye en aquel.

evaluar, y precisamente en este punto se encuentra el potencial y amplitud del mismo, que nos permite medir todos los aspectos intrínsecos y extrínsecos del trabajo, es decir, tanto los personales como los meramente objetivos, siempre que sean relevantes y aporten valor a la actuación del empleado y de la Administración.

RAMOS, GRACIA Y PEIRÓ han definido el desempeño como el comportamiento del trabajador dirigido a la consecución de las metas organizacionales, constituyendo por tanto el conjunto de conductas para la realización del trabajo, que contribuyen a conseguir los objetivos propuestos<sup>811</sup>. Desde esta perspectiva, que consideramos la más adecuada desde el punto de vista conceptual, queda clara la equivalencia entre desempeño y conducta, así como la diferencia entre aquel y el rendimiento, pues el desempeño incluye los aspectos internos, motivacionales y de actitud del trabajador.

También hemos de considerar que la forma en que se evalúa el desempeño es más subjetiva, existiendo algo más de margen de apreciación. En tal sentido, resulta esencial considerar, con SCHULTZ, que requerirá un mayor conocimiento por parte de los jefes sobre sus subordinados y el trabajo que realizan al ser más difícilmente medibles y no ser tan palpables los resultados, basándose la evaluación en la denominada “estimación de méritos”<sup>812</sup>. De ahí la discrecionalidad que sobrevuela en este tipo de evaluaciones y los mayores controles que requerirá.

Por lo que respecta a los rasgos de la personalidad, se trata de las características internas, permanentes y consistentes del trabajador. BARRICK y MOUNT establecieron cinco grandes dimensiones o rasgos, denominados los *Big five*: estabilidad emocional, amabilidad, responsabilidad, extroversión y creatividad o apertura a la experiencia<sup>813</sup>. A partir de ellos surgen una gran cantidad de subcategorías como la capacidad de decisión, la fiabilidad, la lealtad con la organización, etc. Aunque se han apuntado importantes ventajas como el hecho de ser relativamente estables, lo que permite hacer predicciones sobre el comportamiento del

---

<sup>811</sup> RAMOS LÓPEZ, J., GRACIA, F., *et al.*, “Actividad laboral y desempeño”, Peiró JM y Prieto F, *Tratado de Psicología del trabajo: La actividad laboral en su contexto*, Madrid, Síntesis, 1996, vol. I, pp. 283-343.

<sup>812</sup> SCHULTZ, D.P., *Psicología industrial*, 3ª edic., McGraw-Hill, 1991. p. 153.

<sup>813</sup> BARRICK, M.R. y MOUNT, M.K., “The big five personality dimensions and job performance: a meta-analysis”, *Personnel psychology*, vol. 44, nº 1, 1991, pp. 1-26. Sobre este concepto puede leerse también a HURTZ, G.M. y DONOVAN, J.J., “Personality and job performance: the Big Five revisited”, *Journal of applied psychology*, vol. 85, nº 6, 2000, pp. 869.

empleado<sup>814</sup>, se les critica la dificultad de encontrar conceptos unívocos de rasgos. Por ejemplo, qué se entienda por persona no confiable puede depender del evaluador. Como recuerda DRENTH, para unos será quien no devuelva los libros de la biblioteca a tiempo y para otros quien no acuda a una cita o defraude a Hacienda<sup>815</sup>. Esto produce en los rasgos una gran ambigüedad y por tanto las dificultades de defender las evaluaciones realizadas a través de ellas ante un Tribunal<sup>816</sup>, como han puesto de manifiesto BERNARDIN y BEATTY, pudiendo producir fácilmente sesgos a la hora de evaluar. Otro problema que tienen los rasgos de la personalidad es que se trata de hábitos que se tienen, y precisamente al ser bastante estables son difíciles de modificar para mejorarlos o adaptarlos a las necesidades de la organización.

Por su parte, las competencias son las dimensiones conductuales más utilizadas en las evaluaciones actuales, como decíamos. Según CAMEJO son “las capacidades para combinar y utilizar conocimientos, saberes y destrezas para dominar situaciones profesionales y obtener resultados esperados. Son además capacidades reales, conductas observables y medibles que pueden ser modificadas y desarrolladas”<sup>817</sup>. Precisamente ALLES indica que se trata de características de la personalidad devenidas en comportamientos<sup>818</sup>, y en este sentido suponen la objetivación de las conductas, si bien van más allá de éstas, pues suelen dividirse en cinco grandes grupos de características personales: motivación, rasgos de la personalidad, actitudes y valores, conocimientos y aptitudes y habilidades<sup>819</sup>. Siguiendo a ALLES, el desempeño individual finalmente será la suma de conocimientos, experiencia y competencias de la persona<sup>820</sup>.

---

<sup>814</sup> Lo que es bueno como predictor de desempeños futuros, por ejemplo, a la hora de seleccionar personal o a efectos de promoción o movilidad. Por tanto, los rasgos son buenos para evaluar el potencial futuro.

<sup>815</sup> DRENTH, P.J., “Personnel appraisal”, Drenth Pieter JD, Thierry Henk, *et al.*, *Handbook of Work and Organizational Psychology.*, UK, Psychology Press Ltd., 1998, vol. 3, pp. 59-88. p. 64.

<sup>816</sup> Cfr. BERNARDIN, H.J. y BEATTY, R.W., *Performance appraisal: Assessing human behavior at work*, Kent Publishing Company Boston, 1984.

<sup>817</sup> CAMEJO, A.J., “El modelo de gestión por competencias y la evaluación del desempeño en la gerencia de los recursos humanos”, *Entelequia: revista interdisciplinar*, n° 8, 2008, pp. 97-115.

<sup>818</sup> ALLES, M.A., *Diccionario de competencias: la trilogía, nuevos conceptos y enfoques*. Tomo I, Argentina, Ediciones Granica, 2009. p. 18.

<sup>819</sup> Cfr. MITRANI, A., DE PUGA, I.S., *et al.*, *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*, Ediciones Deusto, 1992. Citado por PEREDA MARÍN, S. y BERROCAL BERROCAL, F., *Técnicas de gestión de recursos humanos por competencias*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2001. p. 19.

<sup>820</sup> ALLES, M.A., *Diccionario de términos: Recursos Humanos*, Buenos Aires, Ediciones Granica SA, 2011. p. 123.

Existe otra cuestión a tener en cuenta y que recuerda QUIJANO DE ARANA, pues los resultados son lo que el empleado consigue con su “forma de hacer”, el producto del trabajo, lo que se obtiene de él; y el desempeño es precisamente esa “forma de hacer”, aquello por lo que el trabajador consigue buenos o malos resultados<sup>821</sup>. De este aparente juego de palabras debemos colegir que resultados y desempeños van realmente de la mano, pues sin una forma de hacer el trabajo nunca habrá un producto cierto del trabajo. Ahora bien, una cosa es considerar que todos hacemos nuestro trabajo de alguna forma, mejor o peor, es decir, aplicando un desempeño a la consecución de un resultado determinado, y otra bien distinta es que la evaluación se haga sobre resultados, sobre desempeños o midiendo ambos factores.

Lo que parece entrar en contradicción con esto es lo que algunos autores proponen, no sin parte de razón, y es medir resultados o desempeños según los casos, teniendo en consideración el tipo de puestos de trabajo que se pretenda evaluar, y que, dada la complejidad de la Administración, del trabajo que se desarrolle o incluso de lo que se quiera medir, sería una buena opción para evitar al menos parte de los problemas que se plantean al establecer sistemas de evaluación. Así, por ejemplo, DRENTH<sup>822</sup> considera que para evaluar con fines de administración del personal o validar métodos y técnicas de gestión es mejor hacerlo mediante resultados, mientras que la evaluación de desempeños es más adecuada si se realiza con miras a la motivación o desarrollo de los empleados. Por su parte, SCHULTZ<sup>823</sup> centra la evaluación de resultados en los puestos más directamente relacionados con la producción, y la evaluación de desempeños (y más en concreto de conductas) en los puestos que no tienen que ver con aquella, en lo que más bien parece una lógica y simple consecuencia de las características de cada tipo de evaluación<sup>824</sup>.

---

<sup>821</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 78.

<sup>822</sup> Cfr. DRENTH, P.J., “Personnel appraisal”, Drenth Pieter JD, Thierry Henk, *et al.*, *Handbook of Work and Organizational Psychology*, UK, Psychology Press Ltd., 1998, vol. 3, pp. 59-88. Citado por QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Op. Cit.* p. 78 y 81.

<sup>823</sup> SCHULTZ, D.P., *Psicología industrial*, 3ª edic., McGraw-Hill, 1991. p. 151 y ss. La evaluación basada en la producción se da sobre todo en la industria. Sin embargo, el autor reconoce que también resulta difícil de medir por cuanto hay que tener en cuenta la calidad, ponderando ambos factores.

<sup>824</sup> Ambos autores anteriores citados por QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997.. p. 78 y 81.

#### 2.4.- Las clases de desempeño y su evaluación.-

La Psicología del trabajo y de las organizaciones viene hablando tradicionalmente de tres tipos de desempeño a partir, sobre todo, de los trabajos desarrollados por MOTOWILDO, VAN SCOOTER y BORMAN<sup>825</sup>: el desempeño de tarea, el desempeño contextual, así como las conductas contraproductivas, que en 1975 estudiaron en particular MANGIONE y QUINN<sup>826</sup>.

**Desempeño de tarea o intra-rol.** Supone el tipo normal de realización del trabajo, representado por el cumplimiento de las tareas habituales del puesto de trabajo y el desempeño de las conductas o comportamientos que requiere el perfil del mismo. La tarea se debe entender como el proceso destinado a la consecución de un objetivo, y en tal sentido, el desempeño de tarea se considera por GORRITI BONTIGUI como la clase de desempeño referida a los “comportamientos que generan el producto o servicio que satisface las responsabilidades que asume la organización”<sup>827</sup>. En otras palabras, las aptitudes, conocimientos o habilidades que permiten ejecutar la tarea asignada al puesto de trabajo correctamente. El concepto se concreta, por tanto, en el estudio de los comportamientos intrínsecos o directamente relacionados con la tarea en sí, pues se trata del rendimiento con el que el empleado realiza las actividades propias y formalmente establecidas para su puesto de trabajo<sup>828</sup>.

A la hora de evaluar este tipo de desempeño se tendrán en cuenta factores tales como la cantidad y calidad de los trabajos realizados, el tiempo que se tarda en desarrollarlos, la ratio coste-eficacia, entre otros. Dicho desempeño se basa, en fin, según BORMAN y PENNER, en la

---

<sup>825</sup> MOTOWIDLO, S.J. y VAN SCOTTER, J.R., “Evidence that task performance should be distinguished from contextual performance”, *Journal of applied psychology*, vol. 79, nº 4, 1994, pp. 475.; BORMAN, W.C. y MOTOWIDLO, S.J., “Task performance and contextual performance: The meaning for personnel selection research”, *Human performance*, vol. 10, nº 2, 1997, pp. 99-109.; MOTOWILDO, S.J., BORMAN, W.C., *et al.*, “A theory of individual differences in task and contextual performance”, pp. 71-83.; CONWAY, J.M., “Distinguishing contextual performance from task performance for managerial jobs”, *Journal of applied psychology*, vol. 84, nº 1, 1999, pp. 3.

<sup>826</sup> MANGIONE, T.W. y QUINN, R.P., “Job satisfaction, counterproductive behavior, and drug use at work”, vol. 60, 1975, pp. 114.; MARTINKO, M.J., GUNDLACH, M.J., *et al.*, “Toward an integrative theory of counterproductive workplace behavior: A causal reasoning perspective”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 10, nº 1 - 2, 2002, pp. 36-50.; GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R., “Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior”, vol. 11, nº 1, 2003, pp. 30-42.

<sup>827</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., Op. cit. p 16.

<sup>828</sup> LANDY, F.J. y CONTE, J.M., *Psicología industrial: introducción a la psicología industrial y organizacional*, McGraw-Hill, 2005. p. 170.

aptitud cognitiva del individuo (conocimiento, destreza, hábito)<sup>829</sup>, y es directamente mencionado en el Reglamento de carrera horizontal de Asturias, junto al desempeño contextual, al indicar en su artículo 31.2 que es aquel que valora “la competencia con la que los funcionarios desarrollan las actividades que contribuyen a producir los servicios propios de la gestión de la organización y que son reconocidas por la Administración como parte de su puesto de trabajo”.

**Desempeño contextual o extra-rol.-** Aquí el estudio se centra en habilidades o comportamientos que, no teniendo relación directa con los necesarios para la ejecución de la tarea en sí, coadyuvan a desarrollarla mejor. Se habla de factores sociales y psicológicos, de conductas organizacionales, que ayudan a -o cuya falta perjudica- la realización del trabajo pero que no se refieren directamente a las funciones y tareas del puesto. AAMODT y PONCE lo definen como “el esfuerzo que un empleado hace para llevarse bien con sus pares, mejorar la organización y desempeñar las tareas necesarias pero que no son por fuerza una parte oficial de la descripción del puesto”<sup>830</sup>.

Entre ellos se encuentran, por ejemplo, la cortesía, la motivación, el compromiso, la iniciativa, la capacidad para crear equipos de trabajo, para llevarse bien con los compañeros y mejorar el entorno de la organización, el liderazgo, etc. Este desempeño se basa, como puede apreciarse y recuerda BORMAN, en la personalidad del empleado<sup>831</sup>.

**Conductas contraproductivas.-** Se trata de aquellos comportamientos contrarios a la buena fe o buen hacer del empleado que van a su vez en contra de los intereses de la organización y perjudican la normal ejecución de las tareas y los objetivos fijados. Es un desempeño negativo (un mal desempeño) al contrario de los anteriores, y que es necesario reducir en lo posible o eliminar en el mejor de los casos<sup>832</sup>.

---

<sup>829</sup> BORMAN, W.C., PENNER, L.A., *et al.*, “Personality predictors of citizenship performance”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 9, nº 1-2, 2003, pp. 52-69.

<sup>830</sup> AAMODT, M.G., PONCE, L.R., *et al.*, *Psicología industrial/organizacional*, 6ª edic., México, Cengage Learning Editores, 2010. p. 247.

<sup>831</sup> BORMAN, W.C, *et al.* Op. cit.

<sup>832</sup> Son interesantes los trabajos desarrollados sobre las relaciones entre las cinco grandes dimensiones o rasgos de la personalidad ya comentados y el desempeño en el trabajo, y en concreto con las conductas contraproductivas. Véanse: SALGADO, J.F., “The Big Five personality dimensions and counterproductive behaviors”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 10, nº 1-2, 2002, pp. 117-125. BARRICK, M.R. y MOUNT, M.K., “The big five personality dimensions and job performance: a meta-analysis”, *Personnel psychology*, vol. 44, nº 1, 1991, pp. 1-26. pp. 1-26.



Relacionado con este concepto se encuentra la contraproductividad o resultados tangibles de las conductas contraproductivas y así, SACKETT y DEVORE destacan que el coste y cantidad de daños producidos a la organización nos dará la medida de tales conductas<sup>833</sup>.

Ejemplos de dichas conductas serían los hurtos de material, mal uso de los equipos informáticos, de Internet o el correo electrónico, abuso de alcohol o drogas, abusos verbales o físicos, acoso (*mobbing* laboral), etc. En la mayor parte de los casos no se consideran ilegales pero perjudican gravemente la buena marcha de la organización, lo que supone la necesidad de prestar especial atención a mejorar la cultura administrativa para limitarlos, así como a sancionarlos cuando proceda.

Resulta muy interesante el trabajo de GRUYS Y SACKETT<sup>834</sup>, en el que llegan a establecer las diez conductas contraproductivas que más se suelen dar en entornos laborales, por orden de utilización: uso de correo electrónico con fines personales; hacer fotocopias particulares; uso de Internet y redes sociales; hacer negocios personales durante el trabajo; no leer/conocer las normas de seguridad; exceder el tiempo legal en el café/comida; discutir con compañeros; perder el tiempo en el trabajo; realizar conferencias desde el teléfono del trabajo y el absentismo injustificado por falsas enfermedades. Dichas conductas no se dan solas sino que en la mayoría de los casos van acompañadas de otras.

Las tres clases de desempeño no sólo sirven para realizar las evaluaciones de los empleados públicos o privados, sino que también han sido objeto de interesantes estudios para detectar buenos candidatos para las empresas y saber cómo será su desempeño en las mismas<sup>835</sup>.

No obstante, quizás hubiese que moderar esa consideración de *malas prácticas* laborales, pues FISHER ha constatado que una persona no puede estar concentrada en una tarea más de 90 minutos al darse un evidente desgaste físico y psíquico, reduciéndose el nivel de atención, y con

---

<sup>833</sup> SACKETT, P.R. y DEVORE, C.J., "Counterproductive behaviors at work", Anderson Neil, Viswesvaran C., *et al.*, *Handbook of industrial, work, and organizational psychology*, Londres, SAGE Publications Ltd., 2001, vol. 1. Personnel psychology, pp. 145-164. p. 145.

<sup>834</sup> GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R., "Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior", *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 11, nº 1, 2003, pp. 30-42. Citado por GORRITI y LÓPEZ. Op. cit. p. 21.

<sup>835</sup> Destaca el proyecto de investigación desarrollado por la Facultad de Psicología de la Universidad de Santiago de Compostela, dirigida por el Profesor Jesús SALGADO VELO "Desempeño Típico y Máximo en las Organizaciones: Caracterización y Variables Predictorias" (Ref.: EDU2008-03592).

él el rendimiento. Las distracciones breves para consultar el correo o Internet se han revelado incluso beneficiosas para la productividad de los empleados, según el autor<sup>836</sup>.

### **3.- LOS MÉTODOS O TÉCNICAS DE EVALUACIÓN: CÓMO EVALUAR. APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES MÉTODOS UTILIZADOS.**

La evaluación del desempeño no es un proceso único o estandarizado en el sentido de que sólo se pueda llevar a cabo de una manera determinada, sino que puede desarrollarse de multitud de formas, como indica CHIAVENATO<sup>837</sup>, con distintas técnicas o métodos, dependiendo de lo que se quiera evaluar, de los resultados o información que se pretenda obtener, y sobre todo de lo que se desee conseguir con dicha información. Es más, factores tales como la facilidad de uso, la mayor o menor complejidad de la estructura de la Administración de que se trate, su madurez, el tiempo y el personal de que se disponga, su formación y actitudes, y obviamente los recursos económicos que puedan utilizarse, hacen que pueda decantarse por uno u otro. Por tanto, no podemos decir que un método sea mejor que otro sino que es más adecuado para cada organización o Administración en particular, sino sólo en función de sus necesidades o aspiraciones.

Se han establecido diferentes clasificaciones en función de diversos factores. Una de las más arraigadas entre la doctrina las divide en dos grandes bloques, si bien utilizando denominaciones distintas: CASCIO las denomina objetivas y subjetivas<sup>838</sup>; QUIJANO DE ARANA y GALÁN, basadas en la producción o en los méritos<sup>839</sup>; LANDY y FARR, fundamentadas en juicios u opiniones<sup>840</sup>; VISWESVARAN las clasifica en registros

---

<sup>836</sup> FISHER, A., "3 reasons why office distractions don't matter", *Fortune*, vol. 14 de Marzo, 2011. En España véase el artículo de *Tino Fernández*, "¿Y si perder el tiempo en el trabajo no fuera tan grave?", En: *Expansión*, 3 de mayo, 2011.

<sup>837</sup> CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000. p. 366.

<sup>838</sup> CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005. p. 98 y ss.;

<sup>839</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997.

<sup>840</sup> LANDY, F.J. y FARR, J.L., *The measurement of work performance: Methods, theory, and applications*, Academic Press New York, 1983. p. 27 y ss.

organizacionales y evaluaciones subjetivas<sup>841</sup>; ALLES, por su parte, las considera según el propio objeto de la evaluación: rasgos, resultados o conductas<sup>842</sup>. También se han clasificado según su aplicación más o menos estructurada y *procedimentalizada* en formales e informales<sup>843</sup>.

En fin, en este apartado haremos un breve repaso a las más importantes a los solos efectos de introducir al lector en algunos métodos posibles, sin adentrarnos exhaustivamente en una materia compleja y también reservada a los especialistas en psicología del trabajo.

Método de escalas gráficas.- Es, según CHIAVENATO, el más utilizado por su aparente sencillez, aunque requiere de una serie de cuidados. Según el autor,

Este método evalúa el desempeño de las personas mediante factores de evaluación previamente definidos y graduados. Utiliza un formulario de doble entrada, en donde las filas (horizontales) representan los factores de evaluación del desempeño, en tanto que las columnas (verticales) representan los grados de variación de tales factores, seleccionados previamente para definir en cada empleado las cualidades que se intenta evaluar. Cada factor se define con un resumen, sencillo y objetivo. Cuanto mejor sea este resumen, mayor será la

---

<sup>841</sup> VISWESVARAN, C., "Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead", *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126.

<sup>842</sup> ALLES, M.A., *Desempeño por competencias: evaluación de 360º*, 2ª edic., Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2008. p. 35 y ss.

<sup>843</sup> Por ejemplo, en las culturas centradas en el individuo como Estados Unidos (origen, como vimos, del concepto actual de evaluación del desempeño) se priman los formales y por tanto las evaluaciones siguen un rígido procedimiento con entrevistas y encuestas por escrito que se llevan a cabo de manera periódica, se comparten con los evaluados y se aplican de forma óptima en la mejora de los resultados. Por su parte, en las culturas de tipo colectivista como en parte de Sudamérica y Asia, la evaluación se realiza de manera más o menos informal, "restan importancia a la retroalimentación formal y no vinculan la distribución de recompensas a las calificaciones del desempeño". ROBBINS, S.P., *Comportamiento organizacional*, 10ª edic., México, Pearson educación, 2004. pág. 509. Sin embargo, disentimos de este parecer si tenemos en cuenta que los países de América latina llevan años desarrollando sistemas de evaluación del desempeño en sus Administraciones Públicas con muy buenos resultados y donde la producción tanto normativa como bibliográfica y formativa al respecto es muy importante. De ello dan fe las innumerables referencias que podemos encontrar en los repositorios y en las páginas web de sus organismos públicos, que denotan la madurez en la aplicación de los sistemas de evaluación. A modo de ejemplo nos remitimos al estudio que hemos realizado del sistema chileno.

precisión del factor. Cada uno de éstos se dimensiona para reflejar desde un desempeño pobre o insuficiente hasta el óptimo o excelente<sup>844</sup>.

Entrevista de evaluación.- Se trata de uno de los métodos más extendidos y conocidos, que se viene utilizando también en las experiencias administrativas comparadas y patrias. Como recuerda GIL FLORES<sup>845</sup>, consiste, como hemos visto, en una reunión entre evaluado y evaluador al final del proceso de evaluación para obtener información y retroalimentación de manera complementaria a otros métodos, y donde fundamentalmente ambas partes debaten esa información y los resultados previos obtenidos, abordando los puntos fuertes y las áreas susceptibles de mejora. La entrevista es también un elemento de participación del evaluado pues supone la oportunidad de expresar su propio parecer sobre los resultados de la evaluación, aportando ideas de mejora de su trabajo, deficiencias encontradas en su puesto, etc.

Método de incidentes críticos.- Se basa en los aspectos más positivos y más negativos de la conducta del evaluado, los más sobresalientes, dejando de lado la *normalidad*. Fue propuesto por FLANAGAN y BURNS para el ejército de EE.UU. durante la Segunda Guerra mundial<sup>846</sup>. Para GIL FLORES consiste “en la anotación de hechos singulares que ocurren en un determinado momento y que resultan especialmente relevantes de cara a valorar el desempeño de un individuo en su puesto de trabajo”<sup>847</sup>.

Escala de conductas observadas (B.O.S - *Behavioral Observation Scales*).- Se suele basar en la fijación de incidentes críticos, esto es, las conductas más importantes del desempeño del

---

<sup>844</sup> CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000.

<sup>845</sup> GIL FLORES, J., “La evaluación de competencias laborales”, *Educación XXI*, vol. 10, nº 1, 2007, pp. 83-106. Sobre la entrevista de evaluación también puede estudiarse en ACEVEDO IBÁÑEZ, A. y FLORENCIA A. LÓPEZ MARTÍN, A., *El proceso de la entrevista: conceptos y modelos*, México, Limusa, 1986. ALLES, M.A., *Desempeño por competencias: evaluación de 360º*, 2ª edic., Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2008, FEAR, R.A., *La entrevista de evaluación*, Buenos Aires, Paidós, 1979, MATEU MARQUÉS, C. y FUENTES DURÁ, I., *La entrevista de evaluación*, Valencia, Nau Llibres, 1992. MONDY, R.W. y NOE, R.M., *Administración de recursos humanos*, 9ª edic., México, Pearson Educación, 2005.

<sup>846</sup> FLANAGAN, J.C. y BURNS, R.K., “The employee performance record: A new appraisal and development tool”, *Harvard Business Review*, vol. 33, nº 5, 1955, pp. 95-102. Sobre el procedimiento de la entrevista de evaluación puede leerse a PUCHOL MORENO, L., *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7ª edic., Madrid, Díaz de Santos, 2012. p. 305 y ss. También CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000. p. 379. CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001.

<sup>847</sup> GIL FLORES, J., “La evaluación de competencias laborales”, *Educación XXI*, vol. 10, nº 1, 2007, pp. 83-106.

puesto de trabajo para, posteriormente, establecer las dimensiones que en concreto se van a evaluar, concluyendo con los anclajes conductuales o niveles de desempeño, y que darán lugar a unas puntuaciones, generalmente de 1 a 4 ó 5, en función de que se cumplan dichos anclajes<sup>848</sup>.

Método de escalas de valoración con anclajes conductuales (BARS - *Behaviorally Anchored Rating Scales*).- Pese a requerir un mayor esfuerzo para su implementación produce unas evaluaciones más justas al controlar mejor los errores de los evaluadores. En tal sentido, GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA resaltan que “permiten fijar un marco de referencia común y observable al basarse en conductas relativamente inequívocas para todos los evaluadores”<sup>849</sup>. Como recuerda DESSLER, aúna el método de incidentes críticos con estimaciones cuantificadas, añadiendo ejemplos descriptivos que reducen los errores<sup>850</sup>.

Autoevaluación.- Es una técnica basada en la apreciación que realiza el propio evaluado y que se suele aplicar en la evaluación por competencias. GIL FLORES la define como la técnica consistente en “hacer que el sujeto evaluado reflexione sobre sus ejecuciones en el puesto de trabajo y llegue a explicitar una valoración acerca de sus competencias” y “suele apoyarse en algún protocolo, inventario o cuestionario a través del cual se lleva al sujeto a reflexionar y valorar

---

<sup>848</sup> LATHAM, G.P. y WEXLEY, K.N., “Behavioral observation scales for performance appraisal purposes”, *Personnel Psychology*, vol. 30, nº 2, 1977, pp. 255-268. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 164. LATHAM, G.P., FAY, C.H., *et al.*, “The development of behavioral observation scales for appraising the performance of foremen”, *Personnel Psychology*, vol. 32, nº 2, 1979, pp. 299-311. ARIZA MONTES, J., MORALES GUTIERREZ, A., *et al.*, *Dirección y administración integrada de personas. fundamentos, procesos y técnicas en práctica*, Madrid, Mc. Graw, 2004. p. 192. WIERSMA, U. y LATHAM, G.P., “The practicality of behavioral observation scales, behavioral expectation scales, and trait scales”, *Personnel Psychology*, vol. 39, nº 3, 1986, pp. 619-628. KANE, J.S. y BERNARDIN, H., “Behavioral observation scales and the evaluation of performance appraisal effectiveness”, vol. 35, 1982, pp. 635-641. BERNARDIN, H. y KANE, J.S., “A second look at behavioral observation scales”, vol. 33, nº 4, 1980, pp. 809-814. ALVAREZ GARCÍA, F., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública: propuesta metodológica”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 99-113.

<sup>849</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 45.

<sup>850</sup> DESSLER, G., *Administración de personal*, 8ª edic., México, Pearson Educación, 2001. p. 331. Léase también, entre otros, a COCANOUGH, A.B., IVANCEVICH, J.M., *et al.*, “Bars' Performance Rating for Sales Force Personnel”, *The Journal of Marketing*, 1978, pp. 87-95. GOLEMBIEWSKI, R., *Handbook of Organizational Consultation, Second Edition*, New York, Taylor & Francis, 2000. p. 245 y ss.

sobre una serie de aspectos relativos a su desempeño laboral<sup>851</sup>. Suele ser complementaria a la evaluación realizada por el evaluador, pero aporta una interesante información que de otra forma quizás éste no obtuviese.

Evaluación 360° *feedback*.- Siguiendo a GIL FLORES,

consiste en valorar las competencias del sujeto evaluado a partir de la información que aportan todas aquellas personas de la organización que se encuentran en torno a aquél, incluyendo superiores, compañeros y subordinados. A veces, cuando la naturaleza del trabajo desempeñado lo posibilita, se considera también a los clientes o usuarios como agentes evaluadores<sup>852</sup>.

Esta sería la evaluación más completa desde el punto de vista de los evaluadores y de la información que se puede aportar, pero por el contrario, multiplica los riesgos de error y sesgos.

#### **4.- ALGUNAS PECULIARIDADES Y PROBLEMAS DERIVADOS DE LA FIJACIÓN DEL OBJETO DE LA EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Las peculiaridades y el amplio ámbito de profesiones y oficios que se desempeñan en todas y cada una de nuestras Administraciones Públicas llevan aparejada la pregunta clave que vienen formulando quienes han abordado la evaluación del desempeño: qué se va a evaluar y cómo hacerlo, lo que podemos reducir preguntándonos cuál será su objeto, y que conlleva no sólo conocer qué dimensiones concretas se evaluarán sino también, obviamente, qué criterios aplicar. Esas peculiaridades no se dan tanto en las actividades que más relación tengan con la obtención de resultados, más directa o fácilmente medibles (número de documentos grabados en el ordenador, tiempo de respuesta de una solicitud...), y ni siquiera en la evaluación de la forma de hacer, en la calidad del trabajo o en la conducta profesional, que tendrán su dificultad, obviamente, pero pueden resolverse aprendiendo de los criterios similares utilizados por el entorno privado.

---

<sup>851</sup> GIL FLORES, J., “La evaluación de competencias laborales”, *Educación XXI*, vol. 10, nº 1, 2007, pp. 83-106. También puede leerse a CORTÉS CARRERES, J.V., “Autoevaluación de la gestión de las personas en la Diputación Provincial de Valencia”, *Capital humano*, nº 176, 2004, pp. 80-96.

<sup>852</sup> GIL FLORES, J., “La evaluación de competencias laborales”, *Educación XXI*, vol. 10, nº 1, 2007, pp. 83-106. También BRUTUS, S. y BONTIGUI, M.G., “La Evaluación Multifuente Feedabck 360°”, *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones= Journal of work and organizational psychology*, vol. 21, nº 3, 2005, pp. 235-252.

Las mayores dificultades a la hora de establecer objetivos o sus criterios de medida se pueden producir precisamente en ciertas actividades administrativas que por sus propios fines o características no se realizan en otros entornos, o bien presentan características en cuanto a garantía de derechos que conlleven prestar una mayor atención a los criterios a aplicar. En ambos casos podemos mencionar las actividades de policía, bomberos, inspección de hacienda, de la Seguridad Social... que no sólo suponen prestar servicios públicos o ejercer la autoridad, sino que no tienen equivalencia en el sector privado.

Todos estos posibles inconvenientes han llevado a autores como PARADA VÁZQUEZ, a considerar que la evaluación en la Administración será fuente de gran cantidad de conflictos “personales, administrativos y contencioso administrativos”<sup>853</sup>, razón por la cual se justifica nuevamente la necesidad de objetivar lo más posible el objeto de la evaluación, pues naturalmente el EBEP no ha abordado tales detalles. Indudablemente, nos resultaría imposible entrar en cada una de las actividades que se desarrollan en las Administraciones Públicas para apuntar las dificultades que se podrían presentar en este sentido, por lo que nos limitaremos a apuntar las que consideramos más generales.

Queremos comenzar teniendo en cuenta previamente los posibles objetivos generales (o criterios de evaluación, como se indica en algunas normas como la Ley 2/2015, del empleo público de Galicia) que pueden perseguir las Administraciones a la hora de evaluar la actividad profesional del empleado público. En este sentido, la respuesta del legislador de desarrollo ha sido dispar, desde no hacer mención alguna y dejar al desarrollo reglamentario su concreción (a salvo de alguna mención, como en el caso de la Ley 10/2010 valenciana al control del absentismo) a otras que han establecido unos criterios más o menos globales en desarrollo del artículo 20.1 EBEP, pero que al menos aciertan al atender a la finalidad de servicio al ciudadano.

De entre ellas nos vamos a centrar en la Ley 4/2011, del empleo público de Castilla la Mancha, que se refiere al cumplimiento de objetivos individuales y colectivos, la responsabilidad y autonomía con que el empleado desempeña su puesto, el trabajo en equipo, la orientación al ciudadano, la creatividad, iniciativa o competencia personal. Todas estas dimensiones abarcan, como se ve, un gran abanico y permitirán a la reglamentación desarrollar sistemas de evaluación muy amplios y que atiendan a competencias, rendimientos y resultados muy diversos.

---

<sup>853</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Derecho de la función pública*, 1ª edic., Madrid, Open, 2013. p. 237.

Al recordar el problema que se da en la Administración de Justicia, criticado por DOMÉNECH PASCUAL, la primera cuestión que nos puede venir a la cabeza es la de fijar, junto a la cantidad de resultados del empleado público, los criterios de calidad, habiendo propuesto anteriormente la aplicación de estándares bien definidos, que deberían incluir elementos cuantitativos para dar mayor objetividad al sistema. Ahondando un poco más en la cuestión, y puesto que nos encontramos en un ámbito, el administrativo, de por sí estandarizado al disponer de procedimientos y normas que hay que cumplir, hemos de considerarlas no sólo una obligación legal sino la oportunidad que nos ofrece el propio ordenamiento para establecer dichos estándares, tratando de materializar esa exigencia en requisito de desempeño.

Si en materia de procedimiento administrativo y de garantía de los derechos de los ciudadanos un requisito es la necesaria motivación de los actos administrativos, por ejemplo, a la hora de emitirlos se podría establecer que cuente con la referencia clara al artículo o artículos en que se fundamente la cuestión, indicando la norma con su número y fecha de aprobación y publicación. O bien se podría indicar que la estructura del documento debe contener un epígrafe con un título en negrita denominado “Fundamentos de Derecho” y éstos aparezcan en párrafos separados, a un espacio y medio, etc. Tratándose de unos ejemplos muy sencillos creemos que la idea queda clara en el sentido de que es posible objetivar requisitos legales. No hemos de pensar que al tratarse de criterios de carácter obligatorio no deban incluirse entre los requisitos de la evaluación porque el empleado ya tiene la obligación de respetarlos. Precisamente por este motivo y por ser parte de su trabajo, y además una parte muy relevante en cuanto a la forma de hacerlo, podría incluirse entre los criterios de evaluación de la calidad de su trabajo.

Un caso similar de requisito formal que se da en nuestras Administraciones es el principio de celeridad, siendo el tiempo y su cómputo una de las dimensiones más utilizadas por su facilidad de implementación, siendo muy valorado por los ciudadanos. Un servicio público que tarde poco tiempo en contestar, o que dedique un tiempo mínimo en atender a cada ciudadano se postula como un servicio de calidad y aumenta considerablemente los resultados en la percepción de la sociedad.

Ahora bien, se pueden presentar problemas a la hora de aplicar el factor tiempo en la Administración (de manera similar a otros sectores). Por ejemplo, en la asistencia sanitaria la ampliación de los minutos de consulta favorecería –a priori- la percepción de la calidad del servicio, pero por contra podría aumentar el tiempo de espera para ser atendido, por lo que deberán conjugarse también todos los factores en juego para equilibrar los criterios de calidad.



Otra posible situación polémica que queremos señalar es la atinente a la exigencia del cumplimiento de un determinado número de resultados pero que puede suponer hacerlo a costa de la garantía de la imparcialidad o de otros derechos de los ciudadanos. En particular podemos recordar la exigencia de cumplimentar determinado número de denuncias a la Guardia Civil o de actas de inspección de Hacienda. Situaciones como estas pueden suponer forzar a los empleados a buscar “a toda costa” resultados a cambio de la imparcialidad. Una situación especialmente peligrosa se da cuando además de establecer este tipo de criterios se intenta entrar en el contenido que deba tener la actuación de la autoridad. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social fijó en un 15% el objetivo de actas de inspección para los casos de baja por incapacidad temporal, pero añadiendo que dicho porcentaje fuera en un determinado sentido, lo cual incide directamente en la independencia y profesionalidad de la actuación de los inspectores. Por tal motivo la SAN de 18 de diciembre de 2013, anuló dicho requisito al indicar que

si bien resulta legítimo que se fijen unos objetivos estratégicos que determinarán la actuación durante un determinado ejercicio de los funcionarios a los que van dirigidos, en ningún caso pueden configurarse dichos objetivos en función de las decisiones a adoptar por los Inspectores Médicos, en el sentido de mantener o no las situaciones de incapacidad temporal, ya sea para proponer el alta médica o el pase a incapacidad permanente.

También hemos de referirnos a las especialidades que se producen con el trabajo en equipo y su evaluación, situación que se da especialmente en servicios como los policiales, bomberos o de emergencia sanitaria. Indudablemente, en estos casos los resultados de la evaluación van a depender mucho más del equipo de trabajo que de la actuación individual propiamente dicha. Al contrario del criterio de la AGE, al utilizar sólo la evaluación individual estos supuestos son un buen ejemplo de por qué hay que tener en cuenta las especialidades de la actuación administrativa e ir más allá de lo que parece indicar el EBEP.

En particular, el problema que se plantea en este tipo de servicios públicos es que su actuación no puede medirse por número de incendios, rescates, detenciones, o salvamentos atendidos, pues no dependen de los evaluados, sino que deberán valorarse otras dimensiones, como las actividades de prevención, el tiempo de respuesta, el de evacuación de heridos, el tiempo de cumplimentación de atestados... o incluso aprovechando la importancia de mantener actualizadas las capacidades de este tipo de empleados, juega un papel esencial la formación, la realización de determinado número de prácticas de tiro, de salvamento o superar evaluaciones psicofísicas, como expresamente prevé la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

## 5.- CONCLUSIONES.

La obligatoriedad que el EBEP ha establecido para la aplicación de la evaluación del desempeño no supone, en modo alguno, que las Administraciones se dispongan a implantarla sin más. Sería conveniente, primeramente, contestar a las preguntas que se han planteado aquí con el fin de centrar de manera exacta la utilidad de la misma, su utilidad general, pues resulta obvio que siendo necesario establecer procesos de evaluación para resolver la mayoría, o al menos los más importantes problemas de nuestro empleo público, se requiere de un proceso previo por parte de las Administraciones por el que se tenga clara su situación, lo que necesitan mejorar, cómo lograrlo y los efectos que se van a producir en el empleado público para motivarle a mejorar su desempeño.

De entre los elementos objetivos que hemos visto, el que más problemas puede plantear es el propio objeto de la evaluación, pues como ya se comentó en otro Capítulo, las peculiaridades en las actividades que desarrollan las Administraciones Públicas hacen más complejo poder establecer exactamente los mismos objetos evaluables que en el ámbito privado. No obstante, como también hemos visto, es perfectamente aplicable a la Administración la clasificación que en el ámbito privado se hace de aquello que puede ser evaluado: rendimientos, resultados y comportamientos, lo que denota nuevamente las posibilidades de aplicación al sector público, y que ha sido reflejado por el artículo 20 EBEP.

Otra cuestión será cómo establecer criterios concretos que objetiven y permitan medir perfectamente los diferentes objetos de la evaluación dentro de la Administración dadas dichas peculiaridades. En cuanto a los resultados ya hemos visto que es el supuesto más sencillo, a priori, pero el EBEP también establece una exigencia de ofrecer resultados de calidad, eficaces y eficientes, y sobre todo, y dada la finalidad de la Administración, que respondan perfectamente a las necesidades de los ciudadanos, lo que no se constriñe únicamente a la cantidad, pues se deberá tener en cuenta también la mencionada calidad, que se traduce en factores no tan cuantificables y que producen los problemas señalados. Por eso hemos propuesto el establecimiento de estándares de calidad, entendida ésta en un sentido general; estándares que permitirán objetivar los rendimientos en su parte cualitativa y que pueden incluso cuantificar esos criterios en la medida de lo posible.

Por lo que se refiere al desempeño en sentido estricto, se trata de la cuestión quizás más problemática cuando de objetividad estamos hablando. La incorporación de la evaluación de conductas, tan subjetiva como imaginamos, se ha hecho, no obstante, necesaria con el EBEP a

tenor de la incorporación del código ético y de conducta del empleado público y de la necesidad también de reducir el desprestigio de la Administración en cuanto al trato que reciben los ciudadanos. La respuesta que están dando las Administraciones y que parece ser la más adecuada para resolver el problema de la subjetividad y discrecionalidad del evaluador, a la vez que sirve para reforzar la importancia de las capacidades profesionales, es la evaluación de competencias, lo que enlaza con la necesidad de disponer de RPT o instrumentos similares que establezcan los perfiles profesionales de cada puesto.

En tal sentido, la evaluación de las competencias requerirá de unos diccionarios que serán los que objetiven los criterios de evaluación mediante la definición exacta de cada una de aquellas, y la descripción de las dimensiones a evaluar, lo que permitirá al evaluador puntuar de la manera más correcta y sencilla posible la actuación del evaluado.

En fin, concluimos que a pesar de las dificultades que conlleva el establecimiento de objetivos de evaluación y su medición es factible aportar criterios que permitan objetivarlos y limitar al mínimo esos problemas. No obstante, no hemos de olvidar que para el éxito del sistema se deberá realizar también un importante esfuerzo en materia de formación de los evaluadores, lo que aportará al sistema mayores garantías de éxito.



## CAPÍTULO VIII.- LA PROBLEMÁTICA FIGURA DEL EVALUADOR Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Una de las primeras dudas que surgen al hablar de la implantación del sistema de evaluación del desempeño en la Administración, que recuerdan PABLOS TEIJEIRO y BIEDMA FERRER entre otros, está precisamente relacionada con la figura del evaluador: saber quién va a evaluar a los empleados públicos dada su relevancia en todo proceso de evaluación al constituir pieza esencial del mismo<sup>854</sup>. Esto resulta lógico, por cuanto no se da en nuestras organizaciones una adecuada cultura de la evaluación y por tanto, ni se conocen sus repercusiones y ventajas, ni existen personas dentro de las mismas que estén preparadas para llevar a cabo tan compleja como desagradable función.

Pero ante todo, se trata de saber exactamente en qué consiste su función, lo que nos permitirá justificar quién será el más indicado para asumir este rol en la Administración. Muy sintéticamente, CORTÉS CARRERES ha recordado las principales funciones que debería asumir esta figura al señalar que supone “observar, registrar, valorar e informar sobre el rendimiento y el desempeño de las personas que están bajo su tutela”, lo que incluye el diagnóstico de las necesidades formativas y la información a los evaluados sobre estos aspectos, así como las posibles soluciones para la mejora de su capacitación y rendimiento<sup>855</sup>. Desde este punto de vista el evaluador no sólo tiene una función de control sino que se convierte en cierta medida en gestor del desempeño, y como tal, también puede asumir una faceta de asesor, como ocurre, por ejemplo, en Reino Unido<sup>856</sup>.

Para poder hablar de un cumplimiento adecuado del rol evaluador, las funciones principales indicadas anteriormente deberían completarse mediante el establecimiento de una serie de requisitos que ha de cumplir el evaluador para el éxito de su papel. Así, siguiendo a

---

<sup>854</sup> PABLOS TEIJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18. pp. 1-18.

<sup>855</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. p. 502.

<sup>856</sup> CABINET OFFICE. *Performance Management arrangements for the Senior Civil Service 2013/14*. HR Practitioners' Guide, London, Cabinet Office, 2013.

QUIJANO DE ARANA y CORTÉS CARRERES<sup>857</sup>, para que el evaluador realice bien su trabajo y actúe con objetividad debe conocer el puesto de trabajo a evaluar, sus funciones, tareas, e incluso lo que se espera de él; además, debe conocer a sus evaluados y observar su modo de actuar (conductas) y su rendimiento, debiendo saber emitir juicios fiables y válidos, sin olvidar que el evaluador ha de dar confianza y credibilidad al evaluado.

También debería tener clara la mecánica del sistema de evaluación, entrenarse y formarse. Y finalmente, debería poder ganar credibilidad y ser lo más objetivo posible a la hora de emitir su valoración, esto es, ofrecer fiabilidad e imparcialidad a la evaluación dentro de las habituales relaciones interpersonales que puedan existir entre evaluador y evaluado.

A la vista de lo anterior, en los próximos apartados ahondaremos en las posibles clases de evaluadores en nuestras Administraciones, los principales problemas a los que se enfrenta dicha figura y las peculiaridades de su rol. Con estos elementos y con lo que llevamos estudiado en los Capítulos anteriores, realizaremos finalmente una propuesta metodológica general para la implantación y objetivación de un sistema de evaluación del desempeño.

## **1.- LAS CLASES DE EVALUADORES Y PROBLEMAS QUE PLANTEAN.**

Como refiere QUIJANO DE ARANA, la figura del evaluador tradicionalmente ha sido desempeñada por el superior inmediato del evaluado al cumplir los requisitos antedichos y poder juzgar el trabajo desempeñado por sus colaboradores<sup>858</sup>. En efecto, el superior es quien mejor puede conocer el trabajo del evaluado (sabe cuáles son los objetivos de su departamento y del puesto, sus funciones y tareas, al menos en sus elementos generales; conoce al propio trabajador, su personalidad, conducta y resultados, elementos que puede observar más de cerca y en detalle) y porque la evaluación realizada por otros actores presenta dificultades que aconsejan comenzar las experiencias únicamente con los jefes como evaluadores. No en vano, autores como

---

<sup>857</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 95. CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. p. 502.

<sup>858</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 96.

VISWESVARAN, ONES y SCMIDT o VISWESVARAN<sup>859</sup> llevaron a cabo importantes estudios que demostraron que la mayor fiabilidad en las evaluaciones se daba entre superiores.

Por otra parte, LOVE destacó que los evaluados prefieren en la mayoría de ocasiones que sean sus superiores quienes les evalúen por encima de los compañeros, sobre todo en las evaluaciones que tienen efectos administrativos<sup>860</sup>, al considerarlos más capacitados y conocedores de las peculiaridades y objetivos de su puesto, y como indican CASCIO y AGUINIS, estará en una mejor posición para poder decidir, o al menos opinar, sobre la formación, premios y sanciones y todos los efectos que se desprenden de la evaluación, amén de ofrecer la mejor retroalimentación al propio evaluado<sup>861</sup>.

Respecto a la evaluación realizada por los pares o compañeros, aparte de las reticencias indicadas anteriormente, se han realizado diversos estudios al respecto, recordados por QUIJANO DE ARANA, que llegaron a la conclusión de que dicho tipo de evaluación era bastante confiable y ha resultado muy positiva, sobre todo en términos de retroalimentación del sistema, pues los compañeros conocen mejor las circunstancias, el ambiente y el tipo de trabajo que desarrollan, aunque deberá asegurarse su objetividad<sup>862</sup>, lo que podría realizarse a través de un diseño adecuado de los formularios de evaluación con escalas bien definidas. Sin embargo, igualmente se ha cuestionado la fiabilidad de esa evaluación por compañeros, sobre todo cuando los efectos son de carácter administrativo o cuando los resultados de aquella son negativos. DENISI y RANDOLPH creen que perturba a los propios evaluados, produciendo una retroalimentación

---

<sup>859</sup> VISWESVARAN, C., ONES, D.S., *et al.*, “Comparative analysis of the reliability of job performance ratings”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 81, n° 5, 1996, pp. 557-574. VISWESVARAN, C., “Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead”, *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126.

<sup>860</sup> Cfr. LOVE, K.G., “Comparison of peer assessment methods: Reliability, validity, friendship bias, and user reaction”, *Journal of applied psychology*, vol. 66, n° 4, 1981, pp. 451-457. Citado por QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 96.

<sup>861</sup> Por todos, CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005. p. 89.

<sup>862</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. pp. 97 y 98. El autor menciona los estudios de LOVE, K.G., “Comparison of peer assessment methods: Reliability, validity, friendship bias, and user reaction”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 66, n° 4, 1981, pp. 451-457, SIEGEL, L., “Paired comparison evaluations of managerial effectiveness by peers and supervisors”, *Personnel psychology*, vol. 35, n° 4, 1982, pp. 843-852.; MUMFORD, M.D., “Social comparison theory and the evaluation of peer evaluations: A review and some applied implications”, vol. 36, 1983, pp. 867-881.

también negativa, y no sólo el evaluado empeora su rendimiento sino que evaluará peor a sus compañeros en el siguiente período de evaluaciones<sup>863</sup>.

En el ámbito administrativo se plantean, empero, algunos problemas a la hora de realizar la evaluación por superiores o compañeros cuando cualquiera de ellos puede, en un momento dado, cambiar su rol en la organización mediante el juego de la libre designación y pasar a ser, según los casos, compañero, superior o subordinado de la otra persona a la que antes evaluaba o por la que era evaluado. En tales circunstancias, a las habituales reticencias sobre las posibles afinidades del funcionario que ocupa su puesto por este sistema dada la discrecionalidad de su nombramiento, se añadirá la incertidumbre acerca de su objetividad a la hora de evaluar o de cómo evaluarlo si en un futuro puede llegar a ser el superior evaluador.

En tales casos hemos de tener en cuenta que a priori el procedimiento de evaluación deberá cumplir los mismos requisitos de objetividad, imparcialidad, transparencia, etc., y garantizar los mismos derechos a los evaluados, independientemente de quién encarne o pueda encarnar, en un futuro posible, la figura de evaluador; pero si se trata de un ámbito que sea proclive a este tipo de circunstancias habremos de considerar que existe también una presunción de imparcialidad del evaluador, pues como tiene declarado la Jurisprudencia y ya hemos mencionado, en los casos en que el evaluador es un cargo público o un directivo<sup>864</sup>, sólo a posteriori, cuando se ha producido la validación de la evaluación, emitiéndose el correspondiente acto y a la vista de sus resultados, sería factible examinar la existencia de sesgos o discriminación, pero no antes.

Por tanto, al margen de los normales temores o reticencias que puedan darse al evaluar a alguien que en futuro puede convertirse en superior jerárquico, la imparcialidad debe presumirse y sólo mediante los resultados palpables de la evaluación denunciarse, en su caso, una posible discriminación, lo cual no deja de ser complicado por las dificultades prácticas de demostrar en ciertos casos la conexión entre la evaluación formulada por el actual superior y la que le realizó en su momento el evaluado.

En cualquier caso, y como venimos indicando, los requisitos de objetividad del sistema de evaluación deberán cumplirse en todos los supuestos, debiendo prestarse una especial atención, nuevamente, a aquellas dimensiones a evaluar que más cerca se encuentren de producir subjetividad, como las conductas o las competencias, mediante la completa definición,

---

<sup>863</sup> DENISI, A.S., RANDOLPH, W.A., *et al.*, "Potential problems with peer ratings", *Academy of Management Journal*, vol. 26, nº 3, 1983, pp. 457-464.

<sup>864</sup> STSJ de Asturias, nº 825/2012, de 17 de julio de 2012, FJ 5º.



descripción y valoración de las citadas dimensiones con el fin de acotar lo mejor posible el encuadre de la actuación profesional en cada una de ellas y cerrar cualquier vía de error en la apreciación. Junto a lo anterior, y a pesar de que resulta casi imposible de separar totalmente lo personal de lo profesional en las relaciones humanas, se deberá realizar un esfuerzo formativo y de concienciación a los evaluadores para que apliquen sólo criterios profesionales y objetivos, de modo parecido al que se aplica en los procesos selectivos, por ejemplo.

Otro tipo de evaluación es la que realizan los subordinados hacia el superior, si bien no es tan normal y suele plantear algunos problemas. Ésta genera reacciones desbocadas, en palabras de QUIJANO DE ARANA<sup>865</sup> pero de la que, empero, se pueden extraer interesantes consecuencias, pues interesante también resulta conocer el punto de vista de quienes están dirigidos por aquel. Los subordinados pueden conocer como nadie las dotes de mando y el conocimiento de los objetivos del departamento y su adecuado traslado a ellos por el superior. Volvemos aquí, no obstante, a lo dicho antes y que recuerda el autor citado: este tipo de evaluaciones debe contar con los oportunos controles de fiabilidad y objetividad que alejen lo más posible las siempre complicadas relaciones personales de los resultados de esta evaluación, pues si se emplea bien puede aportar una información muy interesante, mejorando la obtenida de otras fuentes<sup>866</sup>.

Hemos de considerar del mismo modo la autoevaluación realizada por el propio evaluado. Inicialmente se argumentó en su contra porque los auto-evaluados se tenían en demasiada buena estima en muchos casos, según los estudios realizados por MEYER o THORNTON<sup>867</sup>, y ofrecían datos de rendimiento “irrealmente altos”<sup>868</sup>. Sin embargo, también hay que decir, con QUIJANO DE ARANA, que depende del uso que se dé a la evaluación y del tipo de persona. Por ejemplo, las más inteligentes, con alta necesidad de logro o mucho autocontrol suelen ser más fiables<sup>869</sup>.

---

<sup>865</sup> QUIJANO DE ARANA menciona la anécdota del catedrático de Universidad que llegó a amenazar con llevar a los tribunales a los alumnos que le evaluaran negativamente, por atentar contra su honor y buena fama. QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 100.

<sup>866</sup> Op. Cit. p. 101.

<sup>867</sup> MEYER, H.H., “Self-appraisal of job performance”, *Personnel Psychology*, vol. 33, nº 2, 1980, pp. 291-295. THORNTON, G., “Psychometric properties of self-appraisal of job performance”, pp. 263-271.

<sup>868</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 98.

<sup>869</sup> Op. Cit. p. 98.

En cuanto a la evaluación que pueda realizar el ciudadano, se está extendiendo poco a poco en las Administraciones Públicas, donde podemos mencionar los sistemas informales a través de buzones de quejas y sugerencias, o las sencillas pero algo más formalizadas preguntas sobre la atención recibida por los responsables de atención telefónica de ciertas Administraciones o empresas; o las encuestas de satisfacción que podemos encontrar en los mostradores de atención al público. Suelen ser sistemas no excesivamente rigurosos al no ofrecer demasiada información sobre cómo lo hace el empleado y que dependen mucho de la voluntad del encuestado. Además, el ciudadano puede fijarse en los resultados de la Administración como tal más que en los individuales, personalizando en el evaluado quizás elementos de su percepción general hacia aquella<sup>870</sup>, lo que resta fiabilidad a la evaluación. Por tal motivo se suele insistir en que se evalúe la atención recibida por el empleado público. En cualquier caso, suponen un importante paso hacia el conocimiento de la labor de la Administración y el empleado desde el punto de vista del verdadero destinatario de los servicios públicos, cuya aportación debería tenerse más en cuenta.

Finalmente, la evaluación llevada a cabo por proveedores, asesores y otros profesionales o empresarios que se relacionan con el evaluado podría fijarse tanto en elementos subjetivos como en resultados, dependiendo del tipo de relación y de lo que esperan del evaluado. No obstante, en la Administración no es habitual y podría plantear problemas por los intereses económicos que tienen<sup>871</sup>.

### *1.1.- Principales sesgos cometidos por los evaluadores.-*

El problema más importante que plantea la figura del evaluador en la Administración Pública (y en general allá donde se aplique la evaluación) es precisamente su subjetividad, al depender en gran medida de su buen juicio, profesionalidad e imparcialidad, y no dejarse llevar por opiniones personales preconcebidas, debidas sobre todo a su relación con el evaluado. La psicología ha estudiado infinidad de posibles sesgos o errores de evaluación debidos, precisamente, a esa subjetividad inherente al ser humano. Para GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ

---

<sup>870</sup> Op. Cit. p. 100.

<sup>871</sup> Un caso particular podría ser el del profesional o empresario que se relaciona con el funcionario encargado de tramitar el expediente de un contrato público al que opta. En este supuesto evaluaría bajo unos intereses y expectativas bien distintos al actuar casi como un cliente, a como lo haría si ya trabaja bajo un contrato con la Administración y por lo tanto se puede considerar como proveedor. Por lo tanto, en los casos en que se aplique la evaluación por agentes externos, sean clientes o proveedores, habrá que tener previamente muy en cuenta la relación y los intereses concretos que pueden mover dicha evaluación.

BASTERRA “son errores que se producen debido a que las medidas de evaluación del desempeño que utilizamos se realizan por personas, y estas, inevitablemente, tienden a sesgar sus evaluaciones”<sup>872</sup>.

Tales errores no se dan quizás tanto en la evaluación de rendimientos o resultados, Por el contrario, se producen más bien cuando se trata de evaluar elementos que llevan consigo una importante carga de valoración personal (rasgos o conductas) y por tanto están sometidos a multitud de factores psicológicos y de relaciones personales entre evaluado y evaluador que afectarán -sin duda- a los requisitos de fiabilidad y validez.

Por tanto, para el éxito de la evaluación, o al menos para limitar al máximo la posibilidad de errores, hay que considerar las dos cuestiones ya mencionadas anteriormente: que los evaluadores dispongan de suficientes conocimientos (a través de formación) sobre la teoría y la práctica del proceso de evaluación, conociendo los instrumentos y técnicas existentes, los errores más habituales, la forma de evitarlos... Y por otra parte que conozcan bien lo que van a evaluar, es decir, el puesto de trabajo, sus tareas y procesos internos, las conductas o rasgos que hayan de tenerse en cuenta, la personalidad del evaluado, o el tipo y cantidad de resultados exigibles al puesto de trabajo, etc.

QUIJANO DE ARANA distingue en este sentido entre errores sistemáticos y errores aleatorios, siendo éstos los que no dependen de ninguna variable, mientras que los sistemáticos sí se ven afectados por elementos cambiantes y que están relacionados con las características del puesto de trabajo y del evaluado<sup>873</sup>. Entre dichas variables menciona el entorno laboral y personal del empleado (contexto personal y/o social) y que pueden llevar al evaluador a percibir una situación distinta o distorsionada de la realidad.

Los problemas que se producen son varios, entre los que destacan los efectos “halo” y “horn”, por los que la calificación en una característica tiende a influir en la valoración de otra, positiva o negativamente, lo que lleva al evaluador a dar una valoración general en función solamente de uno de esos atributos o rasgos. Esto se produce sobre todo entre empleados

---

<sup>872</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 56.

<sup>873</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. pp. 102 y ss.

amistosos o poco amistosos con el evaluador. Si resulta favorable se denomina *halo* y si es desfavorable se conoce como efecto *horn*<sup>874</sup>.

También puede darse el efecto “halo sucesivo”, que QUIJANO DE ARANA define como la valoración irreal de manera positiva o negativa de un trabajador en función del resultado de la evaluación de los que le preceden o van después<sup>875</sup>. Del mismo modo, KNOWLTON y MITCHELL hallaron que ciertas puntuaciones de los evaluados dependían en general del resultado de la evaluación de un tercer evaluado<sup>876</sup>.

Otro sesgo destacado por ARIZA MONTES y MORALES GUTIERREZ es el llamado “efecto espejo”, por el cual el evaluador siempre buscará en el evaluado las cualidades, comportamientos etc. que más son apreciadas por él mismo, y por tanto serán valoradas más positivamente (conflicto de estándares o sesgo de apariencia)<sup>877</sup>. Esto supone que pueden dejarse de lado los criterios de evaluación establecidos por la organización y que son más importantes para el propósito del sistema, a favor de gustos más personales del propio evaluador.

Otros sesgos son los de tendencia hacia valores medios (tendencia central) o hacia valores extremos (parcialidad constante) en función de si el evaluador se *escora* hacia puntuaciones medias o muy bajas o altas, con base en la severidad o benevolencia que manifieste. QUIJANO DE ARANA destaca aquí que la tendencia central es el sesgo típico del *café para todos* con el fin de no crear conflictos<sup>878</sup>. También pueden influir en la evaluación las características personales

---

<sup>874</sup> Sobre estos efectos puede leerse, entre otros, los trabajos de VISWESVARAN, C., SCHMIDT, F.L., *et al.*, “Is there a general factor in ratings of job performance? A meta-analytic framework for disentangling substantive and error influences”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 90, nº 1, 2005, pp. 108. También BALZER, W.K. y SULSKY, L.M., “Halo and performance appraisal research: A critical examination”, vol. 77, nº 6, 1992, pp. 975. KING, L.M., HUNTER, J.E., *et al.*, “Halo in a multidimensional forced-choice performance evaluation scale”, vol. 65, nº 5, 1980, pp. 507.

<sup>875</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997.

<sup>876</sup> KNOWLTON, W.A. y MITCHELL, T.R., “Effects of causal attributions on supervisor's evaluation of subordinate performance”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 65, nº 4, 1980, pp. 459. Citados por QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 103.

<sup>877</sup> ARIZA MONTES, J., MORALES GUTIERREZ, A., *et al.*, *Dirección y administración integrada de personas. fundamentos, procesos y técnicas en práctica*, Madrid, Mc. Graw, 2004. p. 115.

<sup>878</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 105.

de evaluador y evaluado (personalidad, edad, autoestima, sexo o raza<sup>879</sup>...) o las preferencias de aquel. Por ejemplo, los evaluadores con mayor autoestima son más objetivos que aquellos más inseguros.

Las relaciones personales entre evaluador y evaluado pueden influir también, dentro de lo que SCHUH y CRIVELLI denominaron “error de reciprocidad” al estudiar las evaluaciones de los alumnos respecto de sus profesores<sup>880</sup>. En el ámbito empresarial esto se traduciría en el sesgo que puede producirse si existe una muy buena o muy mala relación entre las partes, que llevaría a que el evaluador las refleje, consciente o inconscientemente, en su informe de evaluación.

Por su parte, MOUNT y HELLIS comprobaron, incluso, que el nivel retributivo también afecta al evaluador en el sentido de tender a puntuar mejor a los empleados con mejores sueldos (y aparentemente mejores puestos) que a los que tenían menor salario<sup>881</sup>.

Para finalizar, también hemos de mencionar el ya citado defecto humano de recordar lo más reciente frente a lo más lejano. Se trata del efecto *novedad*, que se da, siguiendo a GIL FLORES, “cuando en los evaluadores influye la impresión causada por las conductas, experiencias o hechos más recientes, sin que se tengan en cuenta con el mismo peso los elementos que constituyen su trayectoria formativa o laboral”<sup>882</sup>. Se estima que el tiempo que se recuerda suele ser de los tres últimos meses. De ahí, como también indicábamos, la conveniencia de incluir en los procesos de evaluación el informe del evaluado sobre sus progresos más relevantes a lo largo del período de evaluación.

---

<sup>879</sup> Cfr. JOHNSON, S. y RONAN, W., “An Exploratory Study of Bias in Job Performance Evaluation”, *Public Personnel Management*, vol. 8, nº 5, 1979, pp. 315-323. Sobre los sesgos por razón de sexo existe variada literatura, entre la que podemos destacar MAURER, T.J. y TAYLOR, M.A., “Is sex by itself enough? An exploration of gender bias issues in performance appraisal”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 60, nº 2, 1994, pp. 231-251. NIEVA, V.F. y GUTER, B.A., “Sex effects on evaluation”, *Academy of Management Review*, vol. 5, nº 2, 1980, pp. 267-276. LANDY, F.J. y FARR, J.L., “Performance rating”, *Psychological Bulletin*, vol. 87, nº 1, 1980, pp. 72.

<sup>880</sup> Cfr. SCHUH, A.J. y CRIVELLI, M.A., “Animadversion error in student evaluations of faculty teaching effectiveness”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 58, nº 2, 1973, pp. 259.

<sup>881</sup> MOUNT, M.K. y ELLIS, R.A., “Investigation of bias in job evaluation ratings of comparable worth study participants”, *Personnel psychology*, vol. 40, nº 1, 1987, pp. 85-96.

<sup>882</sup> GIL FLORES, J., “La evaluación de competencias laborales”, *Educación XXI*, vol. 10, nº 1, 2007, pp. 83-106.

MEYER, KAY y FRENCH observaron, al igual que lo hicieran MCGREGOR<sup>883</sup> o DRENTH<sup>884</sup>, otra posibilidad de conflicto, cuando los roles de evaluador y de consejero o entrenador del evaluado recaían sobre la misma persona. Este último autor indica que “la meta de ‘control y gestión’ es de algún modo incompatible con la de ‘guía y desarrollo’”.

## **2.- QUIÉN DEBE EVALUAR Y PROBLEMAS DE DISCRECIONALIDAD Y SUBJETIVIDAD.**

Quién encarne la figura de evaluador en la Administración Pública es una cuestión irresuelta por el EBEP, que no hace referencia alguna al mismo, coincidiendo nosotros plenamente con LINDE PANIAGUA al considerar que dada la importancia de la cuestión el Estatuto debería, al menos, haber indicado algunas pautas generales<sup>885</sup>. Lo único que podemos inferir es que los principios y criterios que establece el artículo 20 EBEP serán aplicables también al evaluador en su actuación, como elemento esencial en toda evaluación del desempeño.

Al comienzo de este Capítulo indicábamos las funciones y características que debía reunir el evaluador para poder hablar del cumplimiento cabal de los principios que rigen todo proceso evaluador, ofreciendo desde su actuación las necesarias garantías de objetividad, transparencia y no discriminación. No obstante, los requisitos del sistema no pueden ser exigibles a todas las clases de evaluadores existentes; estando más bien enfocados al superior jerárquico del evaluado, que será quien mejor se aproxima al rol de verdadero evaluador dentro del ámbito de las Administraciones Públicas y de las organizaciones en general, pues realmente esta figura va más allá del típico examinador ya que ha de saber comunicar, como interlocutor directo del evaluado, y en tal sentido como representante de la organización, la utilidad de aquel, los objetivos, debiendo emitir el informe de evaluación con sus apreciaciones sobre el trabajo desempeñado por el evaluado, etc. La opción por el superior jerárquico viene siendo la más habitual también en derecho comparado, como vimos, y concretamente el inmediato superior, como en el caso francés.

---

<sup>883</sup> MCGREGOR, D. y SMITH, M.M., “An uneasy look at performance appraisal”, *Journal of Nursing Administration*, vol. 5, nº 7, 1975, pp. 27-31.

<sup>884</sup> DRENTH, P.J., “Personnel appraisal”, Drenth Pieter JD, Thierry Henk, *et al.*, *Handbook of Work and Organizational Psychology*, UK, Psychology Press Ltd., 1998, vol. 3, pp. 59-88.

<sup>885</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201.

La elección preferente del superior jerárquico se justifica también, como indicamos anteriormente, en que el evaluador debe ser una especie de guía o asesor del evaluado y no limitarse al establecimiento y vigilancia del cumplimiento de objetivos. Esto se justifica en el artículo 14.e EBEP al establecer el derecho del empleado público a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar, pues indudablemente implica un seguimiento y hasta una *tutorización* sobre el ejercicio de las mismas, estableciendo las pautas para llevarlas a cabo y asesorando y motivando al evaluado sobre la manera de llevarlas a cabo más eficientemente, como han recordado CASCIO y AGUINIS<sup>886</sup>. Esto es lo que se viene haciendo, por ejemplo, en los modelos francés o británico, donde se da gran importancia al seguimiento profesional del evaluado.

El citado artículo 14.e es bien claro al imponer a los superiores jerárquicos la obligación de conocer los objetivos de la unidad y las tareas que conllevan, que supone uno de los requisitos para ser evaluador. Es más, el aún vigente artículo 81 LFCE impone la responsabilidad por la buena gestión de los servicios a cargo de los funcionarios, sin perjuicio de la que corresponda a otros grados jerárquicos, con lo que nos está indicando que los superiores deben cuidar del buen desempeño, no sólo de sus servicios sino directamente de los empleados a su cargo.

A su vez, la preferencia del superior jerárquico quedaría justificada en el principio de jerarquía en “la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas” que refleja el artículo 1.3.j EBEP. A mayor abundamiento, ya hemos mencionado en otros apartados las necesarias reuniones entre superiores y subordinados que sobre los objetivos y directrices de actuación establece el artículo 36 LPA, obligando a los subordinados a remitir a sus superiores el resumen de gestión.

Asimismo hemos de recordar que el artículo 53 EBEP, al establecer los principios éticos, nos ofrece en su apartado 8 otra pista a favor de la evaluación de los superiores al indicar que los empleados públicos “actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización”. Ese control por el cumplimiento de los objetivos organizacionales no sólo obliga a todos los empleados en general, sino de manera particular a los superiores por la responsabilidad que conlleva la jefatura de servicios y, en suma, de personal.

---

<sup>886</sup> CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005. p. 89.

Recordemos además que los estudios realizados por autores como VISWESVARAN, ONES y SCMIDT<sup>887</sup> o VISWESVARAN<sup>888</sup> demostraron la mayor fiabilidad de este tipo de evaluaciones. Dentro de nuestras fronteras también es el criterio de autores como los antes mencionados CORTÉS CARRERES y QUIJANO DE ARANA, o CUENCA CERVERA<sup>889</sup>, y así lo aconseja el Grupo de trabajo sobre la evaluación del desempeño creado en el seno de la Comisión de Coordinación del empleo público, que se decanta específicamente por el superior jerárquico funcional<sup>890</sup>. De hecho, éste es el camino que se está siguiendo con carácter general en nuestras Administraciones, así como en países de nuestro entorno.

Sin embargo, no todas las voces dentro de nuestra doctrina administrativista están a favor de considerar al superior jerárquico como el mejor candidato a ser el evaluador. Así por ejemplo, LINDE PANIAGUA es partidario de que sean órganos colegiados los que evalúen, pues no sólo el EBEP (y la legislación anterior) confía en ellos para la selección o la provisión de puestos de trabajo, sino que se han utilizado en otras experiencias<sup>891</sup>. Considera que con ellos quedarían mejor garantizados los principios de objetividad, imparcialidad y no discriminación que establece el artículo 20.2 EBEP, además de que no deberían tener dependencia jerárquica funcional con los órganos superiores y directivos. De hecho, la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, instaura con carácter obligatorio una comisión técnica en su

---

<sup>887</sup> VISWESVARAN, C., ONES, D.S., *et al.*, “Comparative analysis of the reliability of job performance ratings”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 81, nº 5, 1996, pp. 557-574.

<sup>888</sup> VISWESVARAN, C., “Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead”, *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126.

<sup>889</sup> Entre otros, QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. p. 96. CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. pp. 501-502. CUENCA CERVERA, J.J., “El Desempeño profesional en la función pública Local: Una aproximación desde el Derecho disciplinario y la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 2003, pp. 3228-3268. ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN, M., *et al.*, “Líneas de reforma del empleo público”, Sainz Moreno Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 479-516. p. 510. VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013. p. 13.

<sup>890</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013.

<sup>891</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201.



artículo 121.3. En un sentido similar, VILLORIA MENDIETA considera más objetiva la evaluación por diversos evaluadores<sup>892</sup>.

Se puede argumentar, efectivamente, que un órgano colegiado, al estar compuesto por varios miembros, podrá tender con más facilidad al cumplimiento de los mencionados principios, estar formado por varias opiniones expertas que lleguen a un acuerdo más fiable y no estará sometido a los sesgos propios del superior inmediato que conoce más al evaluado<sup>893</sup>.

Dicho esto hemos de oponer, desde nuestra perspectiva, que la evaluación por un órgano (o incluso por comités o agentes externos) no asegura necesariamente su imparcialidad, como ha hecho constar la citada Comisión de Coordinación del empleo público, sin olvidar la mayor cercanía y rapidez en las evaluaciones realizadas por el superior<sup>894</sup>. En este sentido no perdamos de vista que, sin dejar de lado las posibles ventajas que podría conllevar la evaluación por un órgano colegiado al aunar más opiniones, la participación del superior jerárquico es importante por cumplir los requisitos no menos esenciales del conocimiento del trabajo del evaluado, así como al propio evaluado. La relación más cercana entre ambos podría suponer un problema de subjetividad, no lo neguemos, pero tampoco perdamos de vista que los superiores siempre han hecho evaluaciones (informales) de sus subordinados y que los expertos en psicología han destacado las ventajas de un uso adecuado de los superiores evaluadores convenientemente formados, que pueden aportar una información y una evaluación muy fiables y objetivas.

Abundando en la cuestión, los temores hacia la posible discrecionalidad del evaluador, si bien normales, deben quedar relegados al momento en que se desarrolle el proceso de evaluación y se produzcan, en su caso, sospechas de discrecionalidad, no antes. Debemos recordar nuevamente, a este respecto, que los Tribunales han considerado que no existen razones, a priori, para dudar de la imparcialidad del evaluador individual, cuya presunción de objetividad es tan válida como la de los órganos colegiados. En tal sentido, el TSJ de Asturias añade a tal afirmación

---

<sup>892</sup> VILLORIA MENDIETA, M., “Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 53-70.

<sup>893</sup> Sin ir más lejos, es una Comisión técnica la que evalúa a efectos de carrera horizontal al personal de administración y servicios en la Universidad de Castilla la Mancha, de acuerdo con su Resolución de 30/07/2015, por la que se publica la adecuación de la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de dicha universidad (DOCM de 6 de agosto de 2015).

<sup>894</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013.

que “será al tiempo en que se practique la evaluación cuando se podrá determinar si se actuó de forma discrecional o arbitraria”<sup>895</sup>.

Dichos temores provienen de las prácticas anteriores al EBEP con la aplicación del complemento de productividad y con el automatismo producido en su concesión, proscrito por el Tribunal Supremo en Sentencias como la citada de 1 de junio de 1987 (F.J. 4º) o la de 20 de octubre de 1986, o más recientemente por la STSJ de Madrid Sentencia nº 20236/2008 de 24 de octubre de 2008. Precisamente, la evaluación del desempeño va a aportar una objetividad que antes no existía a través de los criterios y requisitos que cualquier sistema evaluador está llamado a respetar, si bien hemos de considerar, como reconoce el Tribunal Supremo, que debe existir cierta discrecionalidad técnica en la actuación administrativa, como la que es admitida en los procesos de selección, y sobre todo a la hora de evaluar competencias por la carga de apreciación que implica, lo cual no justifica, como también recuerda la Jurisprudencia, que se produzca discriminación<sup>896</sup>.

Por ello también se ha propuesto que si bien puede ser un órgano colegiado el encargado de evaluar, la participación del superior no puede dejarse de lado, sobre todo, y como recuerdan PABLOS TEJEIRO y BIEDMA FERRER, al participar con fines aclaratorios, de información, pudiendo precisar cuestiones que no queden claras al órgano y que el superior conozca mejor, o con fines de valoración<sup>897</sup>. GALINDO MEÑO agrega por su parte, que lo sea al menos en una

---

<sup>895</sup> STSJ de Asturias nº 917/2012, de 14 de septiembre de 2012. FJ 3º. Sentencia confirmada por la STS de 18 de marzo de 2014.

<sup>896</sup> Por todas, la STS de 10 junio 2015, recurso 2781/2013. En tal sentido, el TS recuerda su propia doctrina (FJ 7º), dictada en STS de 5 de octubre de 1989: “Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE”.

<sup>897</sup> PABLOS TEJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18.

primera instancia y como encargado de realizar la entrevista de evaluación<sup>898</sup>, a lo que debemos añadir que también es posible que ese evaluador emita su informe y lo eleve al órgano colegiado para su validación, de manera similar a lo que ocurre en Francia, aunque en este caso se envía al responsable superior en lugar de a un órgano colegiado.

En cualquier caso, una de los mejores medios para evitar los problemas de discrecionalidad y subjetividad es precisamente objetivar al máximo el sistema de evaluación. Además de la formación adecuada por parte de los evaluadores para conocerlos y limitarlos en lo posible, diversos autores han propuesto algunas medidas al respecto. Por ejemplo, GORRITI BONTIGUI y BASTERRA consideran que el efecto halo se puede reducir utilizando varios evaluadores en vez de uno sólo, o bien evaluando distintas dimensiones por separado para cada trabajador, aplicando criterios compuestos o múltiples. Por su parte, los errores de tendencia central y benevolencia se limitan con las método de escalas de valoración con anclajes conductuales (BARS), “ya que el evaluador mediante los anclajes (ejemplos observables) conoce lo que significa puntuar con un 1, 2, 3, etc., al tener que referirlo a hechos ocurridos en el desempeño de un periodo de tiempo (Incidentes Críticos)”<sup>899</sup>. Lo que podemos asegurar, desde nuestro punto de vista, es que siendo estos problemas típicos de cualquier modelo de evaluación y existiendo ésta desde hace décadas, debemos confiar en la experiencia acumulada por los especialistas, sin perjuicio de garantizar los derechos de los evaluados convenientemente a través, por ejemplo, de la doble instancia evaluador-órgano de evaluación.

También se viene aplicando lo que podríamos llamar una evaluación en dos pasos, donde el informe del evaluador se eleva a un órgano para su revisión antes de devolverlo finalmente al

---

<sup>898</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. En un sentido similar, la Ley 4/2011, del Empleo Público de Castilla la Mancha, que si bien no de una manera directa, sí al menos se ha atrevido a incluir a los superiores u otras personas en el proceso de evaluación –aunque sin especificar cómo- al indicar en su artículo 66.6 que en “la evaluación participarán, en todo caso, las personas superiores jerárquicamente, aunque también podrán admitirse evaluaciones de otras personas jerárquicamente dependientes o sin relación de jerarquía”.

<sup>899</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 45. También se ha estudiado la limitación del efecto halo por HOYT, W.T., “Rater bias in psychological research: When is it a problem and what can we do about it?”, *Psychological methods*, vol. 5, nº 1, 2000, pp. 64. HOYT, W.T. y KERNS, M.-D., “Magnitude and moderators of bias in observer ratings: A meta-analysis”, *Psychological Methods*, vol. 4, nº 4, 1999, pp. 403. Citados por GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 56.

evaluado para que alegue lo que crea conveniente. Si está conforme adquiere firmeza y si no, recurre ante dicho órgano.

Para concluir, debemos mencionar a otros posibles evaluadores, que serían complementarios del principal. Así, podrían evaluar los pares, que suelen participar de algunos de los requisitos mencionados como el conocimiento del trabajo del evaluado y los objetivos fijados. En tal sentido podemos recordar el estudio que realizó LOVE<sup>900</sup> en un departamento de policía de EE.UU, y en el que pudo demostrar la fiabilidad, confianza y validez de las citadas evaluaciones. Por el contrario, más cerca de nosotros, GORRITI BONTIGUI menciona la experiencia en la Administración del País Vasco, donde la mayoría de los empleados, al realizar las encuestas para el proceso de análisis de puestos de trabajo, no deseaba que fuesen sus compañeros quienes los evaluaran, siendo preferidos los superiores, que es la opción por la que también opta el propio autor<sup>901</sup>.

Por lo que respecta a la evaluación de los subordinados, precisamente por ese carácter jerárquico no parece razonable ni se ha planteado en la práctica que sean ellos quienes evalúen. Lo mismo podemos decir de los denominados *clientes* internos (otras personas de la organización) o externos como los ciudadanos, aunque más allá de las encuestas de satisfacción que existen en algunas Administraciones no se ha generalizado su uso.

Tampoco perdamos de vista la posibilidad de la autoevaluación, que lejos de poderse considerar parcial ofrece información muy útil, pues como indica LOVE muchas veces los propios evaluados son más estrictos consigo mismos que los evaluadores y conocen mejor que sus superiores su propio trabajo, pudiendo incluso proponer objetivos<sup>902</sup>. El Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño aconseja que la autoevaluación sirva como medio de contraste de la evaluación del superior y donde puede aportar su punto de vista, generando ambos documentos el punto de partida y el consenso suficiente para la entrevista de evaluación, que en

---

<sup>900</sup> LOVE, K.G., "Comparison of peer assessment methods: Reliability, validity, friendship bias, and user reaction", *Journal of Applied Psychology*, vol. 66, nº 4, 1981, pp. 451-457.

<sup>901</sup> GORRITI BONTIGUI, M., "La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón", *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320.

<sup>902</sup> ADIEGO SAMPER, C., *Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas* [Conferencia], Recursos humanos en las Administraciones Públicas (IX): evaluación del desempeño, Madrid, 11 de junio de 2015.

todo caso debería recaer sobre el superior<sup>903</sup>. No obstante, hemos de destacar que al menos al comienzo de la implantación de todo sistema de evaluación también es aconsejable comenzar por lo más sencillo y dejar evaluaciones más complejas para un momento más avanzado de cultura evaluadora<sup>904</sup>. Sin embargo, desde nuestro punto de vista la autoevaluación, aunque sea inicialmente diseñada de modo sencillo, puede convertirse en un instrumento muy útil para el proceso de evaluación por la interesante información que aporta a evaluado y evaluador, pues puede mostrar detalles del trabajo de aquel que de otro modo no se obtengan.

### *2.1.- La posible asunción del papel de evaluador por el directivo público profesional.-*

Dicho lo anterior se hace necesario aclarar que el hecho de que se prefiera al superior jerárquico no significa que sea necesariamente el inmediato superior, como han planteado algunos autores y se ha llevado a cabo en algunas Administraciones como en Asturias, donde se agrupa a los evaluados por Unidades de Gestión (UGE) o de evaluación, o en la AGE, donde no es tan siquiera necesariamente un superior.

En este sentido GORRITI BONTIGUI, mencionando algunos estudios realizados al respecto<sup>905</sup> parte de la asunción general y de la preferencia mayoritaria de los empleados de que, siendo el superior quien mejor conoce el trabajo del evaluado y dispone de mayor capacidad de observación, cumpliendo así uno de los requisitos que hemos visto, esta figura debe ser asumida precisamente por un superior jerárquico, aunque no tiene por qué ser necesariamente el inmediato sino por ejemplo estar encarnada por jefes de servicio, aunque hemos de decir que ésta es una conclusión muy genérica y dependerá de la organización administrativa. Lo que se plantea, en definitiva, es que dicha figura podría ser asumida por jefes más de un nivel por encima del

---

<sup>903</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013. Cfr. CASCIO, W.F., “Performance management”, (Ed.) Wayne F Cascio, *Managing Human Resources: productivity, quality of work life, profits*, 6ª edic., Boston, McGraw-Hill, 2003. Citado por ÁNGEL, A., GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J., *et al.*, *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto de Empresa, 2008. p. 19.

<sup>904</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013.

<sup>905</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320. GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño en la ley del empleo público de Castilla la Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 343-369.

evaluado, como es posible, por ejemplo, en la AGE; aunque al mismo tiempo entiende las dificultades que lo rodean, que harían más aconsejable que en las primeras etapas de implantación del sistema fuesen los directores o directivos, entendidos en general como los altos cargos o incluso cargos públicos, al ser ellos quienes fijan la estrategia y establecen los objetivos. No obstante, convenimos con él en que tampoco esta figura es la más adecuada al no estar preparada para adoptar el rol de evaluador por no exigírseles tales competencias habitualmente en los procesos de selección/nombramiento.

Finalmente, la opción propuesta por el citado autor sería el personal directivo profesional, que por su propio rol dentro de las Administraciones y según la configuración que le ha otorgado el EBEP sí debería estar capacitado para asumir la función de evaluador. Recordemos que el artículo 13 EBEP establece que sus funciones se basan en la dirección por objetivos, de los que serán evaluados, y de lo que podemos inferir sin lugar a dudas que para cumplirlos y superar con éxito el proceso de evaluación deberán poder exigir y evaluar a su vez los objetivos de sus subordinados. Se trataría, como indica GORRITI BONTIGUI<sup>906</sup>, de su rol natural y una de las facetas imprescindibles de la nueva figura establecida en el EBEP, pues entre sus funciones más importantes en relación con la evaluación del desempeño se encontrarían la comunicación con los subordinados, su motivación, crear y consolidar equipos de trabajo o gestionar la formación y el reconocimiento individual, lo que implicaría desempeñar todo el proceso evaluador, aunque también nos encontramos en la actualidad con un problema de preparación de los directivos públicos para asumir esa faceta. Por otro lado, el rol evaluador de los directivos ha sido previsto también por la legislación de desarrollo del EBEP en el artículo 24.2.a de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, aunque referida, como venimos diciendo, a la evaluación de objetivos.

Con lo dicho nos planteamos, sin embargo, dos cuestiones. Por un lado, el directivo (y la organización) se rige por objetivos, pudiéndolos evaluar de manera natural como una función propia, además de que la medición de éstos resulta más fácil al tratarse de elementos

---

<sup>906</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)”, Luis Ortega Álvarez y Luis Maeso Seco (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP, 2010, pp. 47-72. GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño en la ley del empleo público de Castilla la Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 343-369, GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320.

cuantificables. Pero en el modelo jerárquico-administrativo la responsabilidad y el control deben ir en cascada de arriba hacia abajo. Ya hemos indicado que en un sistema administrativo óptimo, donde exista una adecuada planificación estratégica de los objetivos de la organización, las políticas públicas se transformarán en objetivos estratégicos y éstos en otros más concretos que se irán distribuyendo por la estructura administrativa hasta cada empleado. Por tanto, es obvio pensar que si los objetivos han venido definidos a partir de dichas políticas desde la cúspide, el control de su cumplimiento también tenga un recorrido en cascada.

Dicho esto, consideramos que el directivo marcará sus objetivos a sus subordinados inmediatos o al menos a los jefes que queden por debajo de él en la estructura administrativa; objetivos que a su vez distribuirán éstos a sus subordinados. Así pues, sin perjuicio de considerar que la mayor facilidad que presenta la fijación y el control de resultados cuantificables hace posible que el directivo evalúe a toda la organización bajo su control, parece más razonable, desde nuestro punto de vista, que evalúe sólo los objetivos que ha asignado directamente a sus colaboradores, aunque la suma de ellos coincida con todos los de su ámbito de responsabilidad, siendo los colaboradores quienes a su vez evalúen los objetivos de sus respectivos subordinados. Por tanto, podemos decir que se da realmente un flujo en dos sentidos, pues los objetivos se fijan de arriba hacia abajo y su evaluación de abajo hacia arriba. El criterio que seguimos, en que el directivo sólo evalúa a sus subordinados directos, es el que realiza también el Principado de Asturias<sup>907</sup>.

Sin embargo, un problema que podría surgir es que un directivo tendrá a su cargo un grupo de empleados, que al margen de las posibles responsabilidades disciplinarias o remoción para los puestos obtenidos por concurso (ex art. 20.4 EBEP), no están sometidos a la mayor *amenaza* del cese, mientras que el directivo, cuya continuidad en el puesto depende en gran medida de lo que hagan sus subordinados, sí lo está, con lo que se puede producir un cierto desequilibrio y hasta el peligro de que dichos subordinados le quieran perjudicar disminuyendo su propio rendimiento (sin llegar a niveles que conlleven responsabilidad) si lo que quieren es perjudicar al directivo.

Por otro lado, qué ocurre con los desempeños (conductas, competencias...), para los que se exige un contacto más directo con el evaluado. Nada indica el EBEP de su evaluación ni control por los directivos, y si tenemos en cuenta que éstos no pueden, en la práctica, observar el desempeño de todos los evaluados sino sólo, en su caso, de sus subordinados más inmediatos,

---

<sup>907</sup> Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias (art. 29).

tampoco parece una opción plausible, por lo que desde nuestro punto de vista consideramos también más acertado un rol de evaluador de desempeños asignado al inmediato superior jerárquico por tener la gran ventaja de la posibilidad de observación. Por tanto, el directivo tendrá bajo su mando más directo a jefes de servicio, sección..., a quienes sí podría evaluar en todas las dimensiones y ámbitos del proceso, pero no a los niveles por debajo de sus subordinados inmediatos, que además, y sobre todo en las organizaciones más complejas, podría suponer una ingente carga de trabajo por tener que evaluar a más gente de la asumible cuando lo más sencillo es dividir el trabajo entre los respectivos superiores jerárquicos.

## *2.2.- La imprescindible labor de información y formación de los evaluadores para el éxito del sistema.-*

La falta de cultura de la evaluación a la que antes hacíamos alusión justifica la necesidad de prestar especial atención a la formación de los evaluadores para evitar, en lo posible, distorsiones. Por tal motivo el INAP, CASTILLO BLANCO, GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA, e incluso el Informe de evaluación de la carrera horizontal 2013 del Principado de Asturias<sup>908</sup>, aconsejan reforzarla para que el evaluador aprenda las técnicas de evaluación o a evitar los sesgos más comunes, materia costosa, aunque necesaria, en tiempo y dinero pues entran en juego aspectos de la psicología del trabajo y las organizaciones, así como otros que pueden ser totalmente ajenos a los conocimientos del evaluador. Además, es importante saber con qué motivación se va a asumir ese rol y si el evaluador será imparcial, que por otra parte son algunos de los aspectos más importantes a tener en cuenta a la hora de implantar y mantener un sistema de evaluación que dé los resultados esperados. De lo que se trata es de reducir al mínimo toda esa subjetividad y sesgos.

Hay que considerar que los sistemas de evaluación se encuentran muy formalizados y en general se centran en establecer puntuaciones con base en dimensiones e indicadores claros y estructurados. En cuanto al cumplimiento de resultados objetivos la cuestión no revestiría mayor

---

<sup>908</sup> INAP. *Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo*, Madrid, INAP, 1992. p. 21. CASTILLO BLANCO, F.A., "El sistema salarial en la ley de empleo público de Castilla-La Mancha", *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 269-318. p. 285. GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. p. 55. GOBIERNO DE ASTURIAS, *Carrera horizontal. Informe proceso de evaluación 2013*, Dirección General de la Función Pública (documento no publicado), 2014.



duda, pero si se trata de evaluar competencias, y aunque los diccionarios son bastante descriptivos, siempre pueden surgir incertidumbres en cuanto a si un comportamiento dado encaja mejor en una descripción u otra, o la puntuación que haya que dársele.

Lo más importante a la hora de formar a los evaluadores es contar con profesionales que les informen, motiven y formen para que asuman ese rol, y esto no será fácil, pues a la falta de tiempo que pueden sufrir se une la inexistente –en muchos casos- de costumbre evaluadora, el temor a lo desconocido, la obligatoriedad de arrogarse más obligaciones y, quizás lo que más pueda perjudicar el ambiente de trabajo, la evaluación del desempeño supondrá sin duda crear y aumentar las tensiones entre los empleados y de éstos con sus jefes, pues no podemos pasar por alto que sobre el evaluador recae la responsabilidad de decidir quién lo hace mal o bien, pudiendo caerse en alguno de los sesgos que ya hemos mencionado anteriormente debido a la subjetividad que -se quiera o no- emana de los procesos de evaluación.

Se hace necesario previamente comunicar bien la importancia de la evaluación y sus características, la necesidad de aplicar a rajatabla los principios de objetividad y transparencia, y sobre todo que los evaluadores sean conscientes de la relevancia de la misma en el progreso de la organización hacia la calidad, pues no sólo se trata de evaluar a la persona sino de mejorar su rendimiento y con él el, el de la organización.

Otra opción quizás más adecuada sea contar con expertos externos que lleven a cabo los procesos evaluadores, si bien a costa de un mayor gasto, al menos inicialmente y mientras adquieran experiencia los evaluadores internos, pero que por el contrario permitiría implantar el sistema más rápidamente y con mayores garantías para el futuro. Sin embargo, lo ideal sería –insistimos- que por parte de las diferentes Administraciones Públicas, sobre todo en la AGE y las CC.AA. se creen órganos de apoyo al resto de Administraciones, con criterios unificados en sus respectivos ámbito pero voluntarios en su aplicación, que permitan establecer modelos generales de evaluación (incluidos los formativos) lo más homogéneos posible, lo cual a buen seguro permitiría una mejor asimilación, incluso el aprendizaje común de las experiencias de las Administraciones involucradas.

En resumen, todo ello supone un cambio de mentalidad tan importante que será largo y complicado poderlo asumir como algo natural, pero que es preciso acometer por las indudables ventajas que reportará en el futuro.

#### **4.- PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA IMPLANTACIÓN Y OBJETIVACIÓN DE UN MODELO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

De lo estudiado hasta aquí podemos extraer unas ideas-fuerza sobre un hipotético modelo metodológico de implantación de un sistema de evaluación, incluyendo los mecanismos de garantía precisos, a aplicar en nuestras Administraciones, en el bien entendido de que al tener cada una de ellas sus propias peculiaridades, tamaño, organización, cultura, etc., se hace imposible dar una pauta aplicable con carácter general, además de que tampoco pretendemos entrar en el detalle de todo el proceso.

**Apoyo de la dirección política.**- No sólo los directivos sino sobre todo los cargos públicos deben implicarse con su decidido apoyo a la hora de iniciar el proceso de puesta en marcha de un sistema de evaluación. Concienciar a los responsables políticos de la importancia de implantarla debe ser una obligación y también uno de los primeros pasos a realizar. No se trata de implicarlos directamente en la planificación o desarrollo del sistema, pues no son técnicos, sino de que lo impulsen mediante los correspondientes instrumentos (Acuerdo, Decreto, Orden...) para que, por parte de toda la organización, se tenga consciencia de la seria intención de llevarlo a cabo. Esto se ha revelado muy útil en la práctica pues no sólo permite a los responsables del proyecto contar con un aval, sino que se difunde la idea de que dicho proyecto va en serio y ha sido refrendado por la dirección política y no se trata de algo que “simplemente” pretenda el departamento de recursos humanos. La cuestión es, como se viene indicando, que exista la necesaria voluntad política para impulsar el sistema.

**Crear un equipo de trabajo que lidere el proceso.**- La planificación y puesta en marcha del sistema requiere la creación de un equipo de trabajo con los perfiles más adecuados, y donde se incluya personal de recursos humanos especializado y representantes de los empleados. Si no se cuenta con técnicos que conozcan la evaluación sería conveniente contar con asesoramiento externo, preferiblemente de otras Administraciones con experiencia. Es importante crear un cronograma para tener claros los plazos a ejecutar, teniendo en cuenta la necesidad de comenzar con períodos de pruebas piloto sin efectos reales, con el fin de ir depurando y actualizando el sistema y que los implicados se vayan sintiendo cómodos y se cree la cultura imprescindible. El equipo de trabajo debería tener lo que se denomina un “propietario” del proceso, definido por

GALOFRÉ ISART como el “responsable de su completo funcionamiento, resultados y mejora”<sup>909</sup>; alguien que lo coordine.

**Crear el adecuado clima: la comunicación interna.**- Desde luego, si en la organización no existe un clima favorable previo la primera medida a adoptar será tratar de lograrlo. Para implantar un sistema de tanto calado como la evaluación del desempeño será imprescindible crear un programa de comunicación interna que incluya primeros contactos y sesiones informativas en los momentos iniciales de desarrollo del proyecto, para continuar con los necesarios cursos y jornadas formativas para todos los implicados.

Esta comunicación debe fluir en ambos sentidos, entre los responsables del proyecto y los *afectados*, con el fin de hacerles partícipes y que puedan aportar sus ideas. Será necesario informar sobre los objetivos generales y específicos que se pretenden con el sistema, las ventajas de implantarlo y las desventajas de no hacerlo, comunicando de manera muy transparente todo el proceso, incluso en la intranet o portal del empleado. Serán necesarias reuniones y negociaciones con los representantes de los trabajadores, así como sesiones informativas con los jefes y empleados, con el fin de ir perfilando el sistema. Además, es imprescindible contar con la información de los evaluados y sus jefes a la hora de poder alinear objetivos individuales y departamentales con los generales de la organización.

**Establecer una metodología, fines, dimensiones e indicadores claros y objetivos.**- Una de las claves para objetivar el sistema de evaluación es contar con unos criterios de evaluación que cumplan escrupulosamente los parámetros técnicos que exige todo modelo. Además, deberá existir correspondencia entre los objetivos y desempeños exigidos a los evaluados y las tareas que realizan. De lo contrario se corre el riesgo de caer en inequidad e irrealidad entre lo que hace el evaluado y lo que se le exige.

Se hace esencial explicar muy bien los objetivos, métodos, criterios, dimensiones, indicadores, efectos, etc., así como el desarrollo concreto del proceso de evaluación y sobre todo las garantías con que contarán. Es decir, qué se va a evaluar y cómo se hará. Hemos de recordar el modelo SMART que utilizan la AGE o el *Civil Service* británico, entre otras organizaciones, para establecer los objetivos, pues deben ser específicos, medibles, alcanzables, relevantes y *temporalizables*.

---

<sup>909</sup> GALOFRÉ ISART, A., Curso de Especialización en Gestión Pública Local. Módulo D. Eficiencia, simplificación y mejora de los servicios públicos locales, Madrid, FEMP, 2014. p. 27.

Por ejemplo, esta objetivación se puede llevar a cabo fácilmente para resultados mediante el establecimiento de cantidades de producto, tiempo de ejecución, número de ausencias, etc. Para la calidad, las competencias y otras dimensiones más subjetivas deberían crearse diccionarios o catálogos que definan y establezcan las exigencias de manera pormenorizada. Por ejemplo, para los criterios de calidad debería establecerse el contenido mínimo exigible. Para ello se deberá conocer exactamente en qué consiste un trabajo bien hecho, que debería venir incluido en el diccionario o documento similar.

Para las competencias ya hemos hablado de los diccionarios, donde se define cada una, se clasifican y se establecen las descripciones para un número variable (normalmente de 1 a 5 ó 1, 3 y 5 puntos) de posibles niveles de desempeño de las mismas, con lo que el evaluador sólo tiene que otorgar la puntuación correspondiente a la dimensión que mejor se adapta a aquella. Se trata –como dijimos- de las escalas de valoración con anclajes conductuales, preferida por GORRITI BONTIGUI por ofrecer menor posibilidad de errores y “aumentar la precisión de los evaluadores”<sup>910</sup>.

También se pueden establecer escalas para valorar cada dimensión, descrita brevemente, aunque puede dar lugar a mayor subjetividad. En tal sentido, en el Principado de Asturias se aplican para los objetivos individuales valoraciones de 1 a 10 para dimensiones como “Soy capaz de encontrar soluciones a las incidencias y problemas que puedan surgir durante el desempeño de mis funciones”<sup>911</sup>. Para el desempeño de tarea se utiliza una escala de 1 a 5 puntos: “Capacidad de organización y planificación”<sup>912</sup>.

---

<sup>910</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009. Por ejemplo, para la competencia o tarea “Atender consultas en materia de Recursos Humanos” se pueden establecer los siguientes anclajes: 1 punto, “No ha adaptado sus mensajes al perfil/es del receptor/es”; 3 puntos, “Generalmente explica de forma detallada los aspectos de la consulta, aunque a veces ha olvidado detalles que han impedido resolver la duda del receptor”; y 5 puntos, “Ha sintetizado y extraído el sentido de la consulta de forma que ha satisfecho la demanda”. Ejemplo extractado de op. Cit. p. 133.

<sup>911</sup> Resolución de 26 de abril de 2103, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueba la fijación del objetivo individual en el proceso de evaluación correspondiente al año 2013 en la carrera horizontal.

<sup>912</sup> Resolución de 30 de noviembre de 2012, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueban los modelos normalizados a utilizar en la Evaluación del Desempeño y en la Fijación de Objetivos Colectivos dentro del sistema de la Carrera Horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.

**Definir y explicar los roles implicados: evaluados, evaluadores, órganos de evaluación.**- Debe acordarse quiénes asumirán los principales roles, pues sobre todo al inicio puede ser conveniente que la evaluación no se extienda a toda la Administración. La figura del evaluador toma un valor especial por lo que hemos visto, por lo que habrá que diseñar muy bien quién asumirá el rol de evaluador y, como hemos señalado, formar convenientemente a las personas que lo desempeñen.

Teniendo en cuenta lo que hemos venido comentando creemos que la figura de evaluador más indicada debería ser la del superior jerárquico inmediato, que llevaría a cabo la asignación de objetivos de acuerdo con los que se le hayan marcado, así como el seguimiento y la evaluación del desempeño y de los resultados de sus subordinados, incluyendo la entrevista de evaluación. No obstante, y en las organizaciones más complejas en las que se adopte la opción de crear unidades funcionales más amplias para hacer más lógico el sistema, aunque el evaluador puede que no sea el superior inmediato, sí se hace necesaria la participación de éste a la hora de realizar un seguimiento más directo del trabajo desempeñado mediante la aportación de sus propios informes.

**Creación de órganos de evaluación o revisión.**- Otra de las claves para objetivar el sistema y evitar su judicialización es contar con un órgano o comité de evaluación, de carácter paritario entre técnicos y con representación de los trabajadores para ofrecer más garantías a los evaluados. De manera similar a la establecida por el artículo 60 EBEP para los órganos de selección, no deberían participar en ellos personal interino, eventual ni de designación política.

Entre los fines de estos órganos se encontrarían la revisión de las evaluaciones elevadas por los evaluadores para darles el visto bueno o devolverlas para subsanación de discrepancias o errores, resolver las controversias y servir de órgano de segunda instancia cuando el evaluado presente alguna reclamación. Por este motivo insistimos en la necesidad de que esos órganos sean lo más técnicos posibles e incluso cuenten, de ser necesario, con expertos externos.

**Creación de órganos de control y asistencia para la implantación del sistema de evaluación.**- Precisamente por la dispersión de posibles modelos de evaluación, el limitado desarrollo que hasta ahora está teniendo el EBEP en esta materia y las reticencias y temores hacia la implantación de un sistema que se antoja complejo y costoso económica y técnicamente, unido a la tradicional falta de rigor con que se han aplicado las diferentes reformas administrativas, creemos necesaria una labor de control o vigilancia de la implantación de la evaluación por parte de la AGE hacia las CC.AA. e incluso las Entidades Locales, y de las CC.AA. hacia éstas, debido sobre todo a que la evaluación es obligatoria y se enmarca dentro del intento de mejora global de

la Administración, de su eficacia y el ahorro de costes, lo que repercute al fin y al cabo en las cuentas nacionales, la estabilidad presupuestaria y en un servicio a los ciudadanos más eficaz y eficiente.

Este control debería acompañarse a su vez de los oportunos mecanismos de apoyo técnico para desarrollar el sistema de evaluación, como se está haciendo en Italia. Por ello creemos conveniente que a través de organismos de cooperación interadministrativa como la Conferencia Sectorial de Administración Pública prevista por el artículo 100 EBEP<sup>913</sup>, el INAP o aquellos que se creen al efecto, se establezcan mecanismos de asesoramiento, formación, apoyo, seguimiento e incluso evaluación y revisión, todo ello con el objeto no sólo de ofrecer la necesaria asistencia sino de unificar en la medida de lo posible unos criterios que dentro del respeto de las competencias de cada Administración permitan mantener en unos límites adecuados y con unos criterios lo más uniformes posibles la actuación de los empleados públicos y unas Administraciones con unos fines conjuntos coherentes hacia la satisfacción de los intereses generales de todos los españoles e incluso la unidad de trato al ciudadano.

Teniendo en cuenta lo que venimos indicando respecto de las Entidades locales, que en la mayoría de municipios carecen de medios técnicos y personales, así como de recursos económicos adecuados para estudiar, planificar e implantar sistemas de evaluación, creemos más necesaria esa labor de asistencia. No sólo sería oportuno el apoyo de sus CC.AA. o incluso Diputaciones Provinciales, que entre sus funciones tienen la de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a Municipios (art. 36.1.b Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Es más, proponemos que a través de organismos como los antedichos o más cercanos a las Entidades Locales como la Federación Española de Municipios y Provincias o sus homólogos autonómicos se acuerden modelos tipo de sistemas de evaluación o de los elementos de las mismas (procedimientos, cursos formativos, formularios de autoevaluación o evaluación, diccionarios de competencias...) en función de las diversas tipologías de Administraciones existentes, de manera similar a lo que ya ocurre con las ordenanzas municipales tipo.

Estos modelos y subelementos, junto con el necesario apoyo y coordinación, supondrían un factor de motivación para superar los referidos temores puesto que el trabajo que desempeñan los empleados públicos en cada tipo de Administración (Ayuntamientos, Diputaciones, Comunidades Autónomas...) son muy similares y permitirían, como decimos, una mayor

---

<sup>913</sup> El Proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999 ofrecía más luz sobre la coordinación interadministrativa en materia de evaluación del desempeño al prever en su artículo 96.2.f, entre las competencias de dicha Conferencia, “Acordar criterios de coordinación en materia de evaluación del desempeño”.

uniformidad y aprovechar un material común y quizás difícil de crear (como los diccionarios de competencias), constituyendo también una oportunidad para compartir experiencias y enriquecer el conocimiento y la práctica de la evaluación.

## **5.- CONCLUSIONES.**

La figura del evaluador se convierte en pieza esencial en materia de evaluación del desempeño en la Administración, y como hemos visto, la corriente dominante apunta al superior inmediato del evaluado por ser quien cumple mejor los requisitos que el sistema de evaluación exige. Sin embargo, también hemos destacado los problemas que la falta de una cultura administrativa y evaluadora van a provocar en la asunción de ese rol y los posibles problemas (típicos por otro lado) que la evaluación de los subordinados, y en general la de personas, tiene. Para ello se hará imprescindible aportar especialistas y mucha formación e información tanto a evaluadores como a evaluados para crear ese entorno psicológico imprescindible.

En cuanto a las dudas sobre la subjetividad del evaluador, creemos que si bien pueden darse, la psicología del trabajo ha estudiado a fondo la cuestión y además de una adecuada formación, si se cuenta con unas dimensiones, indicadores y criterios de evaluación objetivados y científicamente bien diseñados, se podrán reducir al mínimo los problemas que se puedan plantear. De hecho, hemos de confiar en la larga experiencia del sector privado, sin olvidar que de antiguo ya se vienen realizando evaluaciones informales de los superiores sobre los subordinados en la Administración. Tampoco podemos perder de vista las peculiaridades que pueden darse en nuestras Administraciones, como la posible evaluación a alguien que en un momento dado pueda llegar a ser el evaluador por asumir un puesto superior por libre designación.

Todos los problemas que esta figura plantea se pueden, si no eliminar (pues resultaría presuntuoso creerlo cuando hablamos de comportamientos humanos) sí al menos reducir al mínimo. De lo que se trata es de formalizar las evaluaciones a través de aquellos elementos objetivos de los que hablábamos y desarrollarlas mediante el oportuno procedimiento administrativo, lo que permitirá asegurar los derechos de los evaluados. Tampoco debe perderse de vista que en la evaluación del desempeño se debe dar una cierta discrecionalidad técnica, pues en otro caso sería del todo punto imposible realizarla.

No obstante, siempre estarán presentes las dudas sobre la garantía de tales derechos, motivo por el cual se ha propuesto principalmente la utilización de órganos colegiados de

evaluación. En este sentido creemos necesario conjugar la figura del superior jerárquico con los órganos paritarios de validación de las evaluaciones y/o de garantía ante recursos de los evaluados. Ambos elementos serían la solución ideal para evitar judicializaciones innecesarias, aportar seguridad a los evaluados y por qué no, también a los evaluadores.

Por lo que se refiere a la figura del directivo público como evaluador, no cabe duda de su importante papel por encarnar también la faceta de líder, motivador y *creador* de objetivos a partir de las políticas públicas. La cuestión que hemos planteado es si, precisamente por ocupar una posición tan destacada en la nueva Administración, debería evaluar a todos los empleados que dependan directa e indirectamente de él, a lo que debemos responder que debería aplicarse, a nuestro entender, el criterio general de evaluación en cascada, esto es, que evalúe directamente a aquellos cuyo trabajo mejor conoce, a sus subordinados inmediatos, y éstos a su vez a los suyos, hasta llegar a los últimos niveles de la estructura administrativa.



## **CAPÍTULO IX.- LA PROMOCIÓN PROFESIONAL. SU NUEVO IMPULSO A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. ESPECIAL REFERENCIA A LA CARRERA HORIZONTAL**

Junto con la evaluación del desempeño el EBEP ha sabido dar respuesta a otra importante demanda en el ámbito de la gestión del empleo público y que se conecta con aquella a través de su faceta motivadora: la carrera horizontal. Si el EBEP quiere potenciar la retención del talento y que el empleado público tenga verdaderas oportunidades de progreso profesional, la introducción de esta nueva figura no sólo va a aportar el elemento que faltaba en dicha gestión sino que logra establecer un vínculo muy importante con la evaluación, al permitir con ella valorar realmente el mérito y la capacidad, aportando el elemento objetivo que hacía falta para poder implantar dicha carrera horizontal. Por otra parte, esa objetivación que ofrece la evaluación se aprovecha también en otras modalidades de carrera (como la provisión de puestos o la promoción interna por concurso), pues no cabe duda que el sistema completo de carrera, como derecho a esa progresión, debe ligarse a unos resultados medidos y positivos.

Antes de abordar el estudio de la carrera profesional en su relación con la evaluación del desempeño, creemos conveniente realizar una breve pero necesaria introducción al sistema de carrera en España y los problemas que ha planteado, lo que nos permitirá entender la justificación de la implantación del nuevo modelo en el EBEP.

### **1.- INTRODUCCIÓN. EL SISTEMA TRADICIONAL DE CARRERA Y SU CRÍTICA.**

La carrera administrativa ha acompañado a la función pública desde comienzos del siglo XIX como elemento vertebrador de la misma dentro de la estructura administrativa y que ha llegado a ser desde la Constitución de 1978 factor de aseguramiento de la inamovilidad y neutralidad política del funcionario<sup>914</sup>. Pero ante todo se ha configurado últimamente como

---

<sup>914</sup> Sin pretender ser exhaustivos, la carrera administrativa ha sido tratada por ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. ARROYO YANES, L.M., “La carrera administrativa en la Función Pública Local”, *Empleo público local: prontuario para la selección, organización y gestión de personal de entidades locales*, Las Rozas (Madrid), La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2012, pp. 273-309, ARROYO YANES, L.M. y BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La carrera

verdadero sustrato para la captación y retención del talento humano que propugna el EBEP y según GUTIÉRREZ REÑÓN, competir con el sector privado<sup>915</sup>, sin perder su función más tradicional de servir a las necesidades de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, los diversos problemas en su configuración legal y aplicación práctica han provocado, para autores como ÁLVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, que haya tenido que ir modificándolas en diversas ocasiones hasta nuestros días para tratar de adaptarse a lo que se esperaba de ella, pero sin haber logrado en todo este tiempo los resultados deseados<sup>916</sup>, motivo por el cual FUENTETAJA PASTOR la ha definido como una realidad con unos “contornos imprecisos y de contenidos variables”<sup>917</sup>.

La llegada del EBEP no podía olvidar esta cuestión y ahora la carrera profesional es uno de los aspectos más significativos de cuantos ha regulado al haberse creado, junto a la evaluación del desempeño, una novedosa ordenación de la misma ante la inaplazable necesidad de una profunda reforma que debía conectar realmente el mérito y la capacidad con la progresión

---

administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público”, Arenilla Sáez Manuel (Dir.), *La Administración Pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 679-719, FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Carrera administrativa y provisión de puestos de trabajo”, *Régimen jurídico de la función pública*, Valladolid, Lex nova, 2013, pp. 287-500, PALOMAR OLMEDA, A., “La carrera administrativa en el EBEP”, *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo: curso extraordinario, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 27 y 28 de septiembre de 2007*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2007, pp. 273-289. SÁNCHEZ MORÓN, M. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008. MANZANA LAGUARDA, R., *La nueva función pública: una injustificable demora. Especial referencia a la ley valenciana 10/2010*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013. QUESADA LUMBRERAS, J.E., *La carrera profesional del empleado público: propuestas para la configuración de un modelo*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2015. FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El Estatuto Básico del empleado público”, *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007, pp. 457-499. MÍGUEZ MACHO, L., “La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos”, *El empleo público en tiempo de reformas*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 85-111.

<sup>915</sup> GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, pp. 29-70. p. 63. La competencia del sector privado, más variado y con mejores oportunidades de progreso profesional, ha sido también indicada por GALINDO MEÑO, C., *La nueva Función Pública y el cambio en la Administración* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 79-94. p. 89.

<sup>916</sup> Por todos, ÁLVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., “La carrera administrativa”, *Documentación Administrativa*, nº 164, 1975, pp. 107-129. p. 107.

<sup>917</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*, 1ª edic., Madrid, Civitas, 2013. p. 309.

profesional. Partiendo del inicial reconocimiento del derecho de los funcionarios de carrera a la promoción profesional (art. 16.1) basado a su vez en el derecho a la promoción a través del trabajo que el artículo 35 CE garantiza a todos los españoles<sup>918</sup>, la carrera ocupa en el EBEP, al igual que en la legislación anterior, un lugar destacado pues no puede negarse su importancia en la vida profesional del empleado público y las relaciones que tiene con otros conceptos como la evaluación e incluso las retribuciones, así como las consecuencias que se extraen en el funcionamiento de la propia Administración de una buena o mala planificación y gestión de la misma.

### *1.1.- Antecedentes inmediatos del modelo de carrera administrativa en España.-*

Ante los infructuosos intentos por establecer un sistema de carrera que diera respuesta a las necesidades de la Administración española, cuya evolución han estudiado autores como ARROYO YANES o GUTIÉRREZ REÑÓN<sup>919</sup>, la LFCE inició, por influencia del derecho anglosajón, un ambicioso programa de cambios en las estructuras de la función pública, iniciado a mediados de los años 50 y destacando la transición del desvirtuado sistema de categorías a uno más moderno en el que se da preferencia –nuevamente- al puesto de trabajo como eje central de la carrera administrativa<sup>920</sup>, que por otra parte no es mencionada en la ley, institucionalizando el modelo de clasificación de puestos de trabajo (art. 52 LFCE) mediante su análisis y descripción, que pretendían definir de una manera clara, sencilla y precisa las tareas que se desarrollarían en cada uno de ellos y las destrezas y conocimientos necesarios para llevarlas a cabo con éxito, contenidos en las RPT; tarea ésta imprescindible en el nuevo modelo pero, que según PARADA VÁZQUEZ, resultó ser *demasiado* trabajo “para una Administración perezosa por lo que el intento se saldó con un estrepitoso fracaso”<sup>921</sup>.

---

<sup>918</sup> Hay que tener en cuenta que dicho artículo es aplicable como fundamento de la carrera y la promoción de los funcionarios, de acuerdo con la STC 50/1986, de 23 de abril, FJ 4º.

<sup>919</sup> ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. ARROYO YANES, L.M., *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1996. GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, pp. 29-70.

<sup>920</sup> La evolución de la carrera administrativa desde el franquismo hasta nuestro constitucionalismo se ha estudiado por SÁNCHEZ MEDERO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, R., “El sistema civil de carrera en España. Desde el franquismo hasta la democracia”, *Revista Enfoques*, vol. IX, nº 14, 2010, pp. 177-193.

<sup>921</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 128.

Debido al fracaso en la aplicación de las previsiones de la LFCE, la posterior LMRFP trató de dar un nuevo impulso a la renovación de la función pública centrándose precisamente en la regulación de la carrera administrativa. Sin embargo, la LMRFP ha sido muy criticada por autores como PALOMAR OLMEDA por ser una “Ley que reforma [...] ‘a parches’”, siendo otra de esas leyes provisionales con una larga trayectoria final, cumpliendo una “vieja tradición española”<sup>922</sup>. Lo que sí hay que agradecer a la misma es su intento no sólo de actualizar y mejorar el régimen jurídico de los funcionarios públicos en unos momentos importantes de nuestro devenir histórico, sino sobre todo la intención de objetivar y dar un mayor sentido a la carrera.

El epígrafe dado a su Capítulo IV ya lo indica, “normas para objetivar la selección del personal, la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional de los funcionarios”. Por ejemplo, en la configuración que hace del concurso se establece que se tendrán en cuenta los méritos, que incluirán los adecuados a las características del puesto, el grado, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos realizados y la antigüedad. Como vemos, la intención de la LMRFP al menos era buena, estableciendo efectivamente elementos objetivables y relacionando su contenido con las necesidades del puesto.

Por otro lado, el apartado 1.e) establecía que la pérdida en los puestos obtenidos por concurso dependería –entre otras causas- de “una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente [...] y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto”, lo que nos lleva a tener que recordar una vez más que a pesar de que el legislador pone muchas veces los medios para mejorar el funcionamiento de la Administración y en este caso particular del empleo público, no se llegan a aprovechar esas oportunidades. Vemos en este ejemplo que se mencionan claramente conceptos aparentemente novedosos en el EBEP: desempeño y rendimiento (y en un apartado con carácter de legislación básica), que podían haberse aprovechado para introducir, al menos en cuanto a la carrera, sistemas de evaluación del desempeño, por muy básicos que fuesen.

Por otro lado queremos recordar también el artículo 21 LMRFP, que reguló el grado personal, creando el sistema de niveles del puesto de trabajo. Nuestro interés se centra en el hecho de que la adquisición de ese grado se hace posible no sólo con el desempeño del puesto durante dos o tres años, sino mediante la superación de “cursos específicos y otros requisitos objetivos” fundados en criterios de mérito y capacidad (y cuya selección se hará por concurso). La

---

<sup>922</sup> PALOMAR OLMEDA, A., Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos, Madrid, Dykinson, 2009. p. 42.

importancia de esta previsión radica en que realmente supone un primer germen de lo que luego llegó a ser la carrera horizontal con la valoración de la formación y otros requisitos objetivos, temas a los que nos referiremos al hablar de ella más adelante.

### *1.2.- Problemas del modelo tradicional de carrera.-*

De instaurarse inicialmente como un medio para asegurar la profesionalización del funcionariado y ofrecer a sus miembros un entorno en el que pudieran progresar mediante el mérito y la capacidad, la carrera se quedó finalmente en un instrumento artificial para el ascenso y mejora salarial sin una clara adecuación del sistema a las verdaderas necesidades del funcionario ni mucho menos de la Administración, lo que a la postre ha provocado su colapso.

Estos problemas, que ha recordado el Informe de la Comisión<sup>923</sup>, se pueden resumir en el hecho de que el funcionario que quería progresar en la carrera –profesional y económicamente- no tenía más remedio que cambiar de puesto de trabajo, lo que no siempre era posible, por lo que si no había uno adecuado a sus capacidades terminaba por buscar en otras áreas o incluso en otras Administraciones, aunque fuese a costa de no estar realmente cualificado para ello o lo que es peor, marchándose a un sector privado que aun hoy paga mejor y ofrece', por lo general, más oportunidades de progreso.

El modelo de carrera así planteado ha supuesto en la práctica un constante trasiego<sup>924</sup> de funcionarios por los distintos puestos, en caso de haberlos, con tal de ir *avanzando en la carrera*, provocando una artificiosa movilidad del personal que tenía entre sus consecuencias prácticas perjudicar el normal desarrollo de la actividad administrativa si tenemos en cuenta los necesarios periodos de formación y adaptación al cambiar de funciones y tareas, muchas veces -si no en la mayoría- con notables diferencias respecto a los puestos de origen, sin contar con la posible falta de capacidad para desempeñar puestos distintos.

La otra consecuencia de ese trasiego es haber condicionado la estructura de los puestos de trabajo, suponiendo un importante lastre económico y de gestión para las Administraciones al

---

<sup>923</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 104.

<sup>924</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., "La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las Administraciones parlamentarias", *Cortes de Valencia. Anuario de derecho parlamentario*, nº 22, 2009, pp. 61-75. p. 69.

obligarlas a ampliarla creando nuevos puestos de manera adulterada y costosa, sin un contenido distinto ni adecuada a sus verdaderas necesidades sino en el interés de ofrecer sin más un sistema de promoción a sus empleados<sup>925</sup>. En tal sentido, GUILLÉN-CARAMÉS y FUENTETAJA PASTOR señalan que esta circunstancia suponía otorgar a esos puestos un complemento específico superior (y también un mayor nivel de destino), dada la discrecionalidad administrativa para determinarlo, más adecuado –como indicamos- a las expectativas de ascenso de los aspirantes que a dicho contenido<sup>926</sup>.

Por otra parte, la promoción profesional se ha centrado casi en exclusiva en un progreso de carácter económico, bien a través de los trienios o cambiando, como decimos, de puesto (carrera vertical y promoción interna), lo que supone en la práctica una cierta duplicidad en la forma de premiar esa carrera, entendida como permanencia en la Administración.

En tal sentido, y en conexión con lo dicho anteriormente, el grado personal, como indica SÁNCHEZ MORÓN, ha pasado de ser un “factor de garantía del puesto de trabajo a desempeñar” a convertirse en un mero sistema para completar las escasas retribuciones del funcionario, provocando una “inflación de puestos superiores”<sup>927</sup>. Como resultado, la carrera así entendida tenía un corto recorrido.

También se ha producido un no menos importante problema relacionado con los anteriores, que recuerda el citado Informe<sup>928</sup> y se da con los titulados superiores del Grupo A, y predominantemente con aquellos funcionarios que están en la cúspide de la organización, sobre todo en aquellas Administraciones que seleccionan puestos con niveles altos (a partir del 26) y que precisamente por su especialidad no cuentan con puestos similares o superiores a los que promocionar. Dichos funcionarios se ven constreñidos a permanecer en sus puestos, por lo que sus expectativas de progreso se ven reducidas básicamente –y como decíamos- a cobrar los trienios o a cambiar de Administración si quieren tener alguna posibilidad de progresión profesional. Podemos imaginar que donde más se da es en aquellas Administraciones locales más

---

<sup>925</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 104.

<sup>926</sup> GUILLÉN-CARAMÉS, J. y FUENTETAJA PASTOR, J., “El principio de objetividad en la Función Pública (un análisis desde la jurisprudencia)”, *Documentación Administrativa*, nº 289, 2013, pp. 151-182. p. 166.

<sup>927</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 162.

<sup>928</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 104.

pequeñas, con apenas unos pocos puestos de Técnico del Grupo A/A1 o A2, y en las que por tanto no existen muchas posibilidades de promoción<sup>929</sup>.

Todo esto ha llevado, en suma, a la inflación de la estructura de puestos, la inadecuación de las personas a los mismos o mayores gastos con la consecuente ineficiencia provocada por no estar relacionadas esas mayores retribuciones ni con una necesidad real ni con mayores responsabilidades o necesidades administrativas.

Así pues, la Administración ha estado más preocupada por “contentar” a sus empleados que por aprovechar los verdaderos fines y potencialidades de la carrera, habiéndose convertido finalmente en esa institución graciable y disfuncional de la que hablábamos.

## **2.- LA CARRERA PROFESIONAL EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO Y SU CONEXIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

Como se esperaba, el EBEP ha sido consciente de los problemas que ha venido sufriendo la carrera administrativa y, siguiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión, ha establecido un modelo que ha pasado a llamarse genéricamente promoción profesional (art. 16.1)<sup>930</sup>, en el que imperan dos nuevos elementos que pretenden convertirse en los verdaderos artífices del cambio de la institución: la carrera horizontal y sobre todo la evaluación del desempeño.

---

<sup>929</sup> Sobre carrera administrativa en la Administración local, LAGUNA DE PAZ, J.C., “La carrera administrativa en la Función Pública Local: Promoción y movilidad”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 308, 2008, pp. 47-62.

<sup>930</sup> Este nuevo modelo ha sido estudiado, entre otros autores, por JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública profesional”, *Revista aragonesa de administración pública*, vol. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografía, nº 13, 2011, pp. 197-233. GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. ARROYO YANES, L.M., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos”, *Revista catalana de dret públic*, nº 45, 2012, pp. 94-128. También resulta interesante la aplicación de la carrera en el ámbito parlamentario: FUENTETAJA PASTOR, J.A., “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las Administraciones parlamentarias”, *Cortes de Valencia. Anuario de derecho parlamentario*, nº 22, 2009, pp. 61-75. MUÑOZ LLINÁS, J.I., “Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de función pública: análisis y propuestas”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 261-277.

Al definir el artículo 16.2 EBEP la carrera como “el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad”<sup>931</sup>, el Estatuto no sólo recoge directamente los principios de los artículos 14, 23.2 y 103.3 CE, sino que con ello además establece desde el primer momento y de forma clara la justificación necesaria para la aplicación de la evaluación del desempeño, completándose con ésta una institución que no ha podido valorar totalmente el mérito y la capacidad. No obstante, GALINDO MEÑO cree que la definición podría haberse ampliado para incluir otros conceptos relacionados como la formación, las garantías frente a la remoción, etc.<sup>932</sup> y que también se encuentran conectados con la propia evaluación.

Mediante lo que MAGÁN PERALES llama “nuevo empréstito del sistema sajón de empleo abierto”<sup>933</sup> se pretende establecer un sistema objetivo en el que la carrera se acerca por fin a su verdadera función de mejora del rendimiento, la productividad, la motivación y la satisfacción del empleado público. Así lo veía también el Informe de la Comisión al declarar que “de las posibilidades de carrera o promoción en el empleo público depende la motivación y satisfacción profesional de cada empleado e inclusive, en muchos casos, la permanencia misma en el empleo público”<sup>934</sup>. Pero además, con ello se va a producir también la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración, con lo que se logra, por fin y de manera efectiva, equilibrar los

---

<sup>931</sup> Sin embargo, lejos de ser pacífica, la nueva concepción de la carrera establecida por el EBEP es criticada precisamente porque no ha sido capaz de crear una verdadera carrera administrativa. Así, PARADA VÁZQUEZ considera que el Estatuto no ha sabido instaurar los necesarios “grados jerarquizados y ascensos reglados, considerando carrera funcionarial a cualquier cosa” y que es un fraude conceptual porque simplemente se ha cambiado de nombre a instituciones tales como la promoción interna para pasar a llamarla carrera de promoción interna vertical cuando es simplemente pasar a “un cuerpo de un grupo superior”; o el cambio de cuerpo, que ha pasado a denominarse carrera de promoción interna horizontal. PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo. Vol II. Organización y empleo público*, Vol. II, 19ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 416.

<sup>932</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 225.

<sup>933</sup> MAGÁN PERALES, J.M.A., “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 345-412. p. 378.

<sup>934</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 44. p. 102.



intereses de empleados y Administración<sup>935</sup>. En tal sentido FÉREZ FERNÁNDEZ considera la carrera “como institución debe servir para encauzar las expectativas subjetivas en el marco de los intereses y necesidades de la organización”<sup>936</sup>.

Es obvio pensar en esta sintomatología. La Administración trata de ubicar a los profesionales más sobresalientes en los mejores puestos, en los más adecuados a sus habilidades con el fin de optimizar la eficacia en la gestión. Es la forma que tiene aquella para mejorar la productividad y por tanto sus resultados hacia el ciudadano. Los funcionarios desean mejorar su cualificación, su formación, a la vez que adquieren experiencia y aspiran a obtener reconocimiento y recompensas. Si a estos intereses unimos la circunstancia de que la Administración tiene recursos, categorías, grados o puestos limitados y debe velar además por la selección de los más apropiados, no cabe la menor duda de que debe establecerse un baremo, un criterio o filtro para realizar la elección. Y qué mejor que aplicar la evaluación del desempeño para lograr tales objetivos, pues ofrece las herramientas necesarias para conjugar no sólo los intereses del funcionario sino sobre todo los de la Administración de disponer, como se dijo, a los más aptos en los puestos más adecuados para ellos, sin perder de vista que la competencia por progresar será también positiva y motivadora.

De esta doble faceta, objetiva y subjetiva, podemos extraer que el modelo que incorpora el EBEP no sólo refuerza los derechos del funcionario reconociendo expresamente el de carrera sino que al mismo tiempo los conecta con la vertiente objetiva a través de la evaluación del desempeño y la planificación, mejorando su contenido técnico, haciéndolo más entendible en el contexto del empleo público, pero asumiendo también su carácter imprescindible dentro de la estructura y funcionamiento de la Administración, dirigiéndola por fin de manera clara hacia sus fines. Se conjugan así todos los conceptos que introduce el EBEP en la gestión de personal hacia

---

<sup>935</sup> ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. p. 82. VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre carrera administrativa*, Comisión de Coordinación del Empleo Público. Ministerio de Hacienda y AA.PP, 2013. p. 5. VV.AA. *Memoria final del Grupo de investigación para el estudio del empleo público*, Madrid, INAP, Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público [versión electrónica], 2011. p. 35-36.

<sup>936</sup> FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona, 2006. p. 81.

la mejora administrativa y que hacen posible, según FUENTETAJA PASTOR, una mayor “adhesión y fidelización del individuo a la organización”<sup>937</sup>.

En efecto, en este nuevo modelo de carrera profesional, la evaluación del desempeño se configura como la pieza clave para fusionar ambos intereses. Recordemos que antes del EBEP el mérito y la capacidad se aplicaban parcialmente, pues faltaba el elemento diferenciador de un sistema en que se tuviesen en cuenta las verdaderas capacidades del funcionario. Mediante la evaluación del desempeño se podrán conocer de manera más completa, sistemática y objetiva lo que hace del empleado y que es merecedor de un ascenso en la carrera: sus resultados y forma de trabajar.

Tampoco hemos de olvidar que la carrera dependerá de la estructura de puestos de trabajo que se establezca y por tanto, cualquier organización que pretenda diseñar y ejecutar un sistema efectivo de carrera dentro de un modelo articulado e integral de recursos humanos deberá disponer de una adecuada clasificación de puestos de trabajo<sup>938</sup> y, como recuerda VÁZQUEZ LOSADA, que potencie el desarrollo profesional y favorezca la movilidad<sup>939</sup>.

Pero además, como señala LÓPEZ BASTERRA, se hace necesaria también la agrupación de los puestos en áreas y subáreas funcionales<sup>940</sup>. Si nos fijamos en el artículo 73.3 EBEP, las agrupaciones de puestos de trabajo permiten ordenar la “selección, la formación y la movilidad”, lo que tendrá un efecto inmediato en la evaluación en cuanto a estos dos últimos elementos.

Las áreas y subáreas funcionales juegan un papel muy destacado en el diseño e implementación de un modelo de carrera y en la aplicación de la evaluación del desempeño, pues conforman el fundamento de la profesionalización de la función pública y el ámbito de especialización en que se moverá el funcionario y por tanto, deberán tenerse en cuenta a la hora

---

<sup>937</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 156.

<sup>938</sup> De hecho, la propia carrera horizontal tiene su fundamento en la agrupación de puestos de trabajo por subgrupos de clasificación -o Cuerpos o Escalas en su caso-, cada uno de los cuales tendrá sus propias escalas retributivas a través del complemento de destino y específico (o el nombre que le de cada Administración en su caso). MAGÁN PERALES, J.M.A., “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 345-412. p. 380.

<sup>939</sup> VÁZQUEZ LOSADA, A.M., “Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7, 2012, pp. 11-49.

<sup>940</sup> Cfr. LÓPEZ BASTERRA, J., “Carrera administrativa: identificación de las áreas funcionales”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3, 2012, pp. 30-44.

de diseñar los procedimientos de evaluación. Tanto los puestos de trabajo como los sistema de evaluación deberán abordarse de acuerdo con unos perfiles profesionales homogéneos, engarzados en lo que GALINDO MEÑO denomina “familias de puestos y funciones que tienen que ver con su especialidad profesional”<sup>941</sup>, dentro de las cuales el funcionario pueda desarrollar su carrera, permitiéndose dicha especialización, aunque también hay que decir que limita la posibilidad de pasar de un área a otra, con lo que aquel puede quedar constreñido a una determinada rama profesional.

Por otra parte, el artículo 14 introduce una novedad más en el sistema de carrera del EBEP al agregar a los principios generales de igualdad, mérito y capacidad la aplicación de “sistemas objetivos y transparentes de evaluación”. Se vuelven a reiterar los de transparencia y objetividad que ya se predicaron de dichos sistemas<sup>942</sup> y que no sólo se requieren de la Administración en su relación con los ciudadanos sino también internamente, dentro de su estructura. Se produce así una cerrada madeja de relaciones entre la evaluación del desempeño y la carrera profesional y la promoción interna, y en particular con la carrera horizontal, a través del reconocimiento reiterado del derecho individual a la progresión y la aplicación de principios y sistemas comunes de desarrollo. Es más, creemos que se da una interesante retroalimentación entre carrera y desempeño pues además de lo dicho el perfeccionamiento de éste por parte del empleado también es un objetivo de aquella a través de la experiencia en el puesto y la formación, sin perder de vista la mejora de la motivación, la autoestima, y en definitiva, si queremos, de la calidad de vida profesional.

### *2.1.- La evaluación del desempeño en la provisión de puestos de trabajo.-*

Pese a las críticas y problemas que ha venido suscitando tradicionalmente el sistema de provisión de puestos -o carrera vertical- el EBEP lo mantiene al entenderse, obviamente, su utilidad en el desarrollo profesional del empleado público y, como indica LORENZO DE MEMBIELA, por constituir también un modo de dar flexibilidad a la planificación de recursos

---

<sup>941</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 213.

<sup>942</sup> Y que se mencionan nuevamente en el artículo 20.2. Sin embargo, es curioso que se cite en el artículo 14 la transparencia cuando se habla de carrera y no se haga lo propio para otros efectos de la evaluación del desempeño como la formación o las retribuciones.

humanos y adaptar los puestos y sus ocupantes a las posibilidades y necesidades de cada momento<sup>943</sup>.

De lo que ha sido consciente el legislador es de la necesidad de modificar el modelo para evitar los problemas del pasado. En tal sentido, deroga el artículo 21 LMRFP desde el momento en que se aprueben las leyes de desarrollo, quedando sin efecto la anterior regulación de la promoción profesional y el establecimiento de los 30 niveles de los puestos de trabajo. No obstante, sigue manteniendo los dos procedimientos de acceso que ya establecía la LMRFP: concurso con carácter general, y libre designación. Por lo que respecta a aquel, que es el que nos interesa por su nueva conexión con la evaluación del desempeño, el artículo 79.1 EBEP dispone que el “concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico”. Llama la atención el sentido general que se da a los contenidos del procedimiento en comparación con lo que establecía el apartado a) del artículo 20.1 de la aún vigente LMRFP: en el concurso “se tendrán únicamente en cuenta los méritos exigidos en la correspondiente convocatoria, entre los que figurarán los adecuados a las características de cada puesto de trabajo, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, los cursos de formación y perfeccionamiento superados y la antigüedad”. Como se ve, el elenco de criterios a valorar era mayor o al menos estaba más determinado en la norma, aunque se puede decir que la generalidad de los conceptos, capacidades y aptitudes del EBEP permite aglutinar todos los necesarios para cubrir el perfil del puesto.

Entendemos que lo que pretende el EBEP no es disminuir las exigencias para acceder a un puesto mediante provisión sino establecer criterios genéricos permitiendo, como es su intención general, que sean las leyes que aprueben las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas quienes determinen, de acuerdo a esos parámetros, los supuestos concretos que serán tenidos en cuenta en cada caso. Empero, el Estatuto podía haber establecido unas reglas mínimas para todas las Administraciones Públicas algo más estrictas, pues la dicción de la LMRFP definía bastante bien las exigencias para acceder a puestos por este medio.

La novedad la presenta el EBEP nuevamente al haber enlazado por fin la evaluación del desempeño con la provisión de puestos mediante concurso y con el mantenimiento del funcionario en los mismos, lo que permitirá dar verdadero contenido al sistema de control del mérito y la

---

<sup>943</sup> Cfr. LORENZO DE MEMBIELA, J.B., El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública: manual práctico y casuístico de la función pública, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2005.

capacidad. Sin embargo, una vez más el EBEP hace gala de su carácter de legislación *demasiado básica* pues ni siquiera cita la evaluación al regular la provisión en su artículo 78 y siguientes, y las únicas referencias totalmente claras las aporta el artículo 20.4 EBEP al hacer depender de la evaluación la permanencia en el puesto de trabajo obtenido por concurso (que también puede afectar a la promoción interna), cuando en otros aspectos se reitera casi innecesariamente. Sin ir más lejos, el artículo 20.5 exige la aprobación de sistemas objetivos de evaluación cuando se refieran a la carrera, las retribuciones y la permanencia en los puestos obtenidos por concurso, cuando el punto 2 ya exige, entre otros, el criterio de objetividad; o los principios de igualdad, mérito y capacidad, que se citan en el artículo 16.2 y en el 78.1.

Entrando en el estudio de la evaluación del desempeño en este ámbito, el artículo 20.3 EBEP prevé que la misma produzca efectos en la provisión, y puesto que no los limita sólo a los previstos en su apartado 4 (continuidad en el puesto) hemos de entender que también la adquisición de un puesto por concurso pueda hacerse depender de los resultados de aquella, que no es una novedad del Estatuto sino que encaja perfectamente con la “valoración del trabajo desarrollado” que estableciera el artículo 20.1 LMRFP. Además, cabe preguntarse qué aporta el EBEP en este sentido cuando menciona en su artículo 78.1 los “méritos y capacidades” a la hora de proveer puestos de trabajo si se trata precisamente de dos de los principios generales que han de regir la carrera profesional, según se establece en el artículo 16.2. Ciertamente la única novedad reseñable parece ser la inclusión de la evaluación del desempeño para valorar realmente el buen hacer y la capacitación del funcionario.

Debemos plantear ahora algunas cuestiones más en la relación entre la evaluación del desempeño y la provisión de puestos de trabajo obtenidos por concurso. En primer lugar, los resultados de la evaluación pueden plantearse tanto como un requisito necesario cuanto como un mérito más para participar en los referidos procesos. En cualquier caso creemos que se hace imprescindible disponer de una planificación y estructura de recursos humanos bien diseñada, con unas RPT que establezcan los puestos cuyo sistema de provisión sea el concurso, además de tener convenientemente agrupados los puestos de trabajo en áreas y subáreas funcionales, que la Comisión de Coordinación del Empleo Público define como “familias de puestos de trabajo conectados por una descripción común de funciones”<sup>944</sup>. Con ellas se garantiza su relación y conexión competencial, que el candidato al nuevo puesto tenga unas cualidades mínimas comunes

---

<sup>944</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre carrera administrativa*, Comisión de Coordinación del Empleo Público. Ministerio de Hacienda y AA.PP, 2013. p. 9.

a ambos puestos, de origen y destino, que está capacitado para desempeñarlo. También son necesarias para crear los itinerarios profesionales o de carrera, y elaborar las adecuadas herramientas de evaluación que permitan conectar su objeto con las exigencias del nuevo puesto, como pueda ser el perfil profesional.

Esto deriva en la necesidad de planificar convenientemente los criterios de valoración de méritos que hayan de ser tenidos en cuenta en el proceso selectivo. Démonos cuenta que dichos procesos en algunos casos no son planificados con suficiente antelación, con lo cual se haría difícil encajar las exigencias de la evaluación con sus efectos en los mismos. Por tanto, nuevamente la planificación de recursos humanos se convierte en la pieza esencial.

Dicha labor se presenta compleja puesto que no estamos hablando sólo de diseñar procesos de evaluación para comprobar el buen hacer del empleado en su puesto, sino que además deberá quedar conectado con una posibilidad futura de acceso a otros puestos de trabajo, no existiendo tampoco certeza ni del interés del funcionario por acceder a ellos, ni tan siquiera del puesto concreto al que se pueda presentar, de los muchos –o pocos- que existan en cada área o subárea susceptibles de futura provisión.

En segundo lugar, será necesario también considerar si en el proceso de provisión se tendrán en cuenta los resultados del último período de evaluación o pueden valorarse dimensiones a más largo plazo. En este último caso creemos que todo dependerá del perfil del puesto a cubrir, lo que influirá en los desempeños o rendimientos a valorar. Por ejemplo, si se valora la formación especializada parece lógico que se tenga en cuenta un número adecuado de años evaluados y no sólo los resultados del último período.

Y finalmente, no hay que olvidar que para garantizar convenientemente los derechos de los funcionarios, todos estos elementos deberán recogerse en las correspondientes convocatorias públicas (previa la necesaria negociación).

Pero la aplicación más sobresaliente de la evaluación del desempeño a la provisión la encontramos, como decíamos, en el artículo 20.4 EBEP<sup>945</sup>, pues a propuesta del Informe de la Comisión el EBEP materializó la desaparición de la perpetuación fáctica del funcionario en el puesto obtenido por concurso, sustituyéndose por un proceso continuo de evaluación del que

---

<sup>945</sup> “La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada”. Lo que se diga a este respecto es también aplicable a la promoción interna en la medida en que se aplique la modalidad de concurso, sin perjuicio de abordarla más específicamente en un apartado posterior.

dependerá la permanencia en aquel, lo que se compadece perfectamente con la idea que quiere transmitir el EBEP de profesionalidad y de disponer de los más capaces en su seno. La Exposición de motivos del EBEP dispone que “la continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso ha de hacerse depender de la evaluación positiva de su desempeño, pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades”. La diferencia con el resto de funcionarios está precisamente en los efectos de ese desempeño, que pueden llevar a la pérdida del puesto, por lo que se hace especialmente importante la exigencia de ejecutar el trabajo con la mayor calidad, casi podríamos decir que más que en los demás casos, donde la permanencia está en principio asegurada.

Sin embargo, no podemos decir que se trate realmente de una novedad pues, como hemos dicho, el artículo 20.e) de la LMRFP ya permitía la remoción de los funcionarios que hubiesen accedido por concurso en casos de “falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto”, lo que faltó, nuevamente, fue establecer los mecanismos para hacerlo efectivo. En todo caso, el EBEP sí reivindica claramente, por la trascendencia que tiene para los derechos del funcionario, la necesidad de dar audiencia al interesado para que alegue lo que a su derecho convenga ante una evaluación negativa y, con base en las normas comunes del procedimiento administrativo (Art. 54 LRJPAC y 35 LPAC), que la resolución que se adopte sea suficientemente motivada, quedando clara, aunque no se diga, la posibilidad de recurrir.

A pesar de la escasez de referencias concretas a la evaluación en la carrera vertical (como al contrario sí ocurre con la horizontal) no cabe duda de su importancia y necesidad. Si se trata de cumplir el objetivo de tener a los mejores y de que se ascienda con base en criterios de valía profesional, valorándose la formación, la trayectoria, etc., y a la vez retroalimentando estos elementos, es lógico pensar que las Administraciones deberán aplicar también sistemas de valoración del desempeño para la carrera vertical (si se va a aplicar a la horizontal).

Además, en la carrera juegan también un importante papel los itinerarios profesionales o de carrera (y sobre todo en la promoción interna vertical), que en palabras de GALINDO

MEÑO<sup>946</sup> trascienden el modelo de carrera que se adopte para pasar a convertirse en el factor que favorece la profesionalidad y especialización del funcionario<sup>947</sup>. Bien diseñados ofrecen no sólo un recorrido lógico en el que desarrollar la carrera, evitando el problema tradicional de movilidad del funcionario fuera de su área de especialización, sino que, al igual que en el sistema francés, se han demostrado de gran interés por la motivación que le aporta, ya que éste sabe en todo momento hasta dónde puede llegar y los pasos que ha de dar. Además, suponen un elemento de planificación de carrera de primera necesidad también en materia de evaluación, pues aquellos deberán tenerse en cuenta al diseñar el modelo, considerando los requisitos competenciales, formativos, etc. que paulatinamente se exigirán para ir progresando.

En los niveles más altos de los itinerarios profesionales, para funcionarios de mayor cualificación y por tanto con mayores responsabilidades, resultará inexcusable la aplicación de la evaluación a la hora de acceder a determinados puestos, teniendo en cuenta que al escalar en la estructura administrativa el número de vacantes será inversamente proporcional a su tecnicidad, responsabilidad y complejidad, por lo que, partiendo de la exigencias de competencia, profesionalidad y eficacia que promueve el EBEP, se hace especialmente necesario instaurar de manera precisa procesos de valoración de las capacidades y desempeños profesionales en estos casos.

## *2.2.- La carrera horizontal como posible solución a los problemas actuales del sistema.-*

Si la pretensión del EBEP al regular la carrera como institución ha sido resolver los problemas e ineficiencias que ha venido arrastrando en las últimas décadas, la carrera horizontal constituye el núcleo de dicha regulación y la respuesta, se supone que definitiva, a las disfunciones del sistema de promoción profesional, pues siendo la carrera un derecho del funcionario no tiene sentido establecer limitaciones de tal calibre, como el cambio obligatorio de puesto, si se quería progresar, que no sólo le perjudicaban sino que eran contraproducentes para los fines de la organización. Se reestructura así el modelo para hacerlo acorde con las verdaderas

---

<sup>946</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 213.

<sup>947</sup> Podemos encontrar una definición de los itinerarios profesionales en el artículo 62.3 Ley 4/2011, del Empleo Público de Castilla la Mancha, al indicar que son “el conjunto de cuerpos, escalas o, en su caso, especialidades, en los distintos grupos y subgrupos de clasificación profesional, que tengan asignadas una o varias áreas de competencias, capacidades, conocimientos y formación comunes”.



necesidades de nuestro empleo público y de la Administración, aunque ARROYO YANES cree que parece más pensada para su aplicación a la local por las mencionadas dificultades en sus estructuras para impulsar las carreras verticales<sup>948</sup>.

Con el nuevo concepto de carrera horizontal se aspira, al fin, a un progreso profesional racional, manteniendo el puesto de trabajo, con lo que se abren nuevas posibilidades para el empleado al tener la oportunidad de ascender sin dejar de hacer lo que le gusta y lo que en teoría mejor sabe hacer. También presenta indudables ventajas para la Administración al crear una opción de ascenso “desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal”<sup>949</sup>, evitándose costes y en general sus efectos contraproducentes y contrarios a los principios más elementales de eficacia y eficiencia. En esto se basa el Informe de la Comisión cuando propone el modelo de carrera horizontal “articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos”<sup>950</sup>.

Creemos, con FÉREZ FERNÁNDEZ, que esto será especialmente beneficioso para las pequeñas Administraciones u organismos públicos que no pueden asumir el coste de crear puestos ni de ofrecer otros sistemas de carrera<sup>951</sup>. Adicionalmente, y siguiendo a PALOMAR OLMEDA, se cumple con la previsión estatutaria de retener el talento pues se evitará que los buenos funcionarios, útiles para la organización, se vean obligados a buscar oportunidades de progreso en otras Administraciones o en el sector privado<sup>952</sup>. Todo ello contando con que aquellas sepan aprovechar sus ventajas y obviamente, cumplir las expectativas de sus empleados y aplicar adecuadamente la evaluación del desempeño.

---

<sup>948</sup> ARROYO YANES, L.M., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos”, *Revista catalana de dret públic*, nº 45, 2012, pp. 94-128. p. 102.

<sup>949</sup> EBEP. Exposición de motivos.

<sup>950</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 46. p. 105.

<sup>951</sup> FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona, 2006. p. 57.

<sup>952</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 336. PALOMAR OLMEDA, A., “Derecho a la carrera y promoción interna”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 202-230. p. 221.

Sin embargo, cabe preguntarse si la carrera horizontal es realmente novedosa pues según RODRÍGUEZ GURTUBAY y BLANCO GAZTAÑAGA existía en cierta manera en la legislación anterior al EBEP a través de la consolidación del grado personal, de la adquisición de nuevos grados personales mediante la superación de cursos específicos u otros requisitos objetivos (art. 21.1 LMRFP), o a través de la valoración de los puestos de trabajo<sup>953</sup>. Otra cuestión es que el citado artículo no llegara a aplicarse<sup>954</sup>. Por otro lado, y como recuerda SÁNCHEZ MORÓN, los sistemas de carrera horizontal ya se venían aplicando con mayor o menor impacto en el ámbito sanitario, la AEAT, las Fuerzas Armadas o algunas CC.AA y entidades locales<sup>955</sup>.

Este nuevo paradigma modifica profundamente las bases del modelo tradicional de carrera, donde el cambio de puesto es lo normal pues de otro modo –se ha interpretado– no se podría hablar en puridad de carrera. En efecto, GONZÁLEZ-HABA GUIADO y ÁLVAREZ RICO, así como GUTIÉRREZ REÑÓN, han venido hablando de dos principios informadores que caracterizan a la carrera profesional: la progresión o gradualidad y la consolidación o irreversibilidad<sup>956</sup>, a los que ARROYO YANES añade el mérito<sup>957</sup>.

Respecto del primero, PARADA VÁZQUEZ considera que resulta obvio que para llegar a alcanzar puestos más altos haya que haber pasado necesariamente a lo largo de la vida profesional por una sucesión encadenada de otros de nivel inferior<sup>958</sup>. Sin embargo, por la práctica de nuestras Administraciones al crear puestos artificialmente, no se ha entendido estrictamente como un cambio de responsabilidades ni un verdadero progreso profesional, que según FUENTETAJA PASTOR son las notas que caracterizan a la carrera<sup>959</sup>, ya que se ha dado la

---

<sup>953</sup> RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013. p. 138. BLANCO GAZTAÑAGA, C., “La carrera administrativa”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41/2005, 2006, pp. 199-210.

<sup>954</sup> También creemos que hubiera resultado difícil al establecerse solamente 30 niveles, muy pocos quizás para el desarrollo de un modelo de carrera, máxime si debían repartirse entre los distintos Grupos de titulación.

<sup>955</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7ª edic., Madrid, Tecnos, 2013. p. 163.

<sup>956</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M. y ÁLVAREZ RICO, M., “La carrera administrativa”, *Documentación Administrativa*, nº 164, 1975, pp. 107-130. p. 115 y ss. GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, nº 210-211, 1987, pp. 29-70. p. 42 y ss.

<sup>957</sup> ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. p. 80.

<sup>958</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 69.

<sup>959</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 170.

circunstancia de que esos nuevos puestos han tenido las mismas atribuciones cambiando simplemente los niveles de complemento para dar respuesta sólo a una parte de la finalidad de la carrera: la progresión retributiva. Por tal motivo la carrera horizontal realmente se asemeja a ese sistema anterior pero con la ventaja añadida de que evita crear nuevos puestos y sus costes añadidos<sup>960</sup>. Es por ello que ARROYO YANES considere que no puede hablarse del principio de progresión en la carrera horizontal al faltar la “mejora en ritmo ascendente o creciente”<sup>961</sup>, pues en dicho principio se da un ritmo ascendente en lo económico y en lo profesional<sup>962</sup>. La carrera horizontal trastocaría así la concepción de ascenso tal como la entendemos, al menos en el aspecto profesional.

Por su parte, PARADA VÁZQUEZ ha criticado este nuevo modelo denominándolo “carrera de los inmóviles”, donde el requisito básico es “no moverse del mismo puesto de trabajo”, “sin asumir nuevas responsabilidades” y en la que acabarán por crearse niveles o grados que se adquirirán por el paso del tiempo sin tener una evaluación negativa<sup>963</sup>. En este sentido, el autor teme que a la postre se mantenga un sistema muy parecido al de la antigüedad con los trienios, aunque con una proyección a más largo plazo por cada tramo, en algo similar a lo que en la función pública francesa, donde no existen éstos, denominan ascenso de antigüedad (*l'avancement à l'ancienneté*). La carrera horizontal es, a su juicio y en definitiva, la “cuadratura del círculo”<sup>964</sup>.

Sin embargo, hemos de oponer que la evaluación del desempeño va a suponer quizás el mejor instrumento puesto al alcance de la Administración para evitar los problemas y disfunciones tradicionales de la carrera, no sólo por incentivar el empleado público con sus efectos en la misma, sino también por lograr otro de los objetivos del EBEP, la especialización profesional al permitir, por fin, desempeñar el mismo puesto y por tanto mantener inalterable el área de conocimiento del empleado. Es más, al contrario de aquellas opiniones hemos de

---

<sup>960</sup> Sin embargo, el ascenso a través de la carrera horizontal no evita el hecho de incrementar los presupuestos, pues dicha progresión retributiva es también parte consustancial de la carrera, con lo que en parte el desarrollo de este modelo dependerá también de las posibilidades económicas de cada Administración.

<sup>961</sup> ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. p. 79.

<sup>962</sup> GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M. y ÁLVAREZ RICO, M., “La carrera administrativa”, *Documentación Administrativa*, nº 164, 1975, pp. 107-130. p. 116. ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. p. 79.

<sup>963</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo. Vol II. Organización y empleo público*, Vol. II, 19ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2007. p. 416.

<sup>964</sup> PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007. p.71.

plantearnos si al introducirse la carrera horizontal en nuestro ordenamiento, en vez de subvertirse la institución, el principio de progresión y sus notas características, no se estará cambiando realmente el paradigma de la carrera profesional dados los inconvenientes del sistema hasta la fecha. Esto se justificaría -desde nuestra perspectiva- en la necesidad de aportar soluciones *audaces* que eviten la inflación de puestos y lo que conlleva; y en que si bien con ella no se produce un ascenso físico por la estructura de puestos sí se hace a través de los niveles, categorías, grados, etc. que conforman realmente otra forma de ascenso, que podríamos llamar inmaterial.

Hasta la aprobación del EBEP los modelos existentes se caracterizaban por el cambio de puesto y consecuente cambio de responsabilidades (siendo, por tanto, éstas consecuencia de aquel). La artificiosa creación de puestos sí desnaturalizó la institución. Pero ahora, con la carrera horizontal creemos que lo que se está haciendo es ampliar las posibilidades de progresión y motivación, lo que implica cumplir mejor la vertiente subjetiva de la carrera, junto con la solución a los problemas de inflación, sobrecoste e ineficiencia para la Administración, lo cual supone mejorar la finalidad o vertiente objetiva: ofrecer un servicio público de mayor calidad (eficaz y eficiente).

Así pues, teniendo en cuenta que el término progreso o promoción no debe entenderse como un cambio físico o espacial de puesto, desde nuestro punto de vista el nuevo paradigma de la carrera debería pasar de considerar sus típicas notas características hacia las de progreso profesional y encuadre del funcionario en el puesto más adecuado a su perfil competencial. Esto nos permitirá hablar tanto de una progresión física con cambio de responsabilidades (y puesto), como de una progresión inmaterial (carrera horizontal) cuando el funcionario encaja perfectamente en el puesto que desempeña.

Por lo que respecta al principio de la consolidación, a decir de ARROYO YANES sería el único que se mantendría<sup>965</sup>, aunque veremos más adelante al hablar del demérito que posiblemente no será tampoco así.

Por todas las posibilidades que ofrece este nuevo modelo, por su innovación y complejidad en su diseño y estructura, y por su conexión con tantos elementos dentro del entramado de objetivos y herramientas que imperan en el EBEP, sobre todo con la evaluación del desempeño, ya de por sí complicada, para PALOMAR OLMEDA y FUENTETAJA PASTOR la carrera

---

<sup>965</sup> ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. p. 79.

horizontal se prevé quizás como el sistema más complejo de diseñar e implantar<sup>966</sup> –junto con la evaluación-, pero que al igual que ocurre con ésta se hace imprescindible y habrá que establecer poco a poco si de verdad se quiere avanzar en el logro de los compromisos que plantea el EBEP.

2.2.1.- *Concepto y elementos de la carrera horizontal. El imprescindible papel de la evaluación del desempeño.-*

La carrera horizontal se define en el artículo 16.3.a) EBEP como aquella consistente en “la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”. Como indican MONDY, NOE y PREMAUX, en vez de convertir a especialistas técnicos en directivos mediocres (mediante el ascenso a puestos para los que no están capacitados realmente) la trayectoria de carrera horizontal permite a una organización retener a ambos, a directivos y a técnicos de gran destreza<sup>967</sup>.

VÁZQUEZ LOSADA indica que la carrera horizontal es,

la carrera profesional en el puesto de trabajo, bajo la premisa de que el empleado “enriquece” el puesto (desarrolla mejor las tareas) mediante la experiencia, la formación y el desempeño. Ese “enriquecimiento” conlleva que pueda desarrollar una progresión profesional “horizontal” mediante el reconocimiento de diferentes “tramos” o “estadios” en su desarrollo y se articula en un sistema de escalones de ascenso que serán consecutivos y no conlleva cambio de categoría profesional ni de puesto de trabajo<sup>968</sup>.

Las notas características que aporta VÁZQUEZ LOSADA incluyen el enriquecimiento del puesto, que interesa claramente a la Administración, y el ascenso a lo largo de diversos tramos.

---

<sup>966</sup> PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009. p. 337. FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 171.

<sup>967</sup> MONDY, R.W., NOE, R.M., *et al.*, *Human resource management*, 5th.ed. edic., Boston, Allyn and Bacon, 1993. Citados por CORTÉS CARRERES Y JIMÉNEZ HERNANDIS. Op. cit. p. 1.897.

<sup>968</sup> VÁZQUEZ LOSADA, A.M., “Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7, 2012, pp. 11-49. p. 40.

No obstante, preferimos la aportación de TOÑA GÜENAGA y CALONGE CRESPO<sup>969</sup>, al incluir las cualidades profesionales que el funcionario adquiere junto con el enriquecimiento del puesto, pero centrarse en la mejora del rendimiento como resultado final de esa progresión.

Entrando a considerar la regulación que el EBEP realiza de la carrera horizontal en su artículo 17, lo primero que llama la atención es que se haya aplaudido tanto que la incluya y la haya conectado con la evaluación del desempeño cuando ni se impone como obligatoria ni sus criterios para ascender en ella parecen establecerse tampoco como de obligado cumplimiento, al menos de lo que se desprende de su literalidad. El artículo 17 EBEP<sup>970</sup> comienza permitiendo su implantación<sup>971</sup> a los legisladores de desarrollo, lo cual ya sorprende si de lo que se trata es de evitar todos los problemas y defectos que ha acarreado el sistema tradicional de carrera. Afortunadamente, aquellos son conscientes de sus indudables beneficios y la están incluyendo en sus leyes de empleo público, y de hecho suele ser el efecto principal que dan a la evaluación del desempeño. En caso de decidir implantarla, el primer párrafo del artículo 17 vuelve a ofrecer la posibilidad de aplicar –a voluntad- las reglas que contiene el citado artículo, entre otras, y que se refieren a los dos elementos esenciales de la carrera horizontal: cómo se va a estructurar (letra a) y qué criterios de valoración se tendrán en cuenta (letra b).

A pesar de las incertidumbres que la dicción del EBEP levanta respecto de su obligatoriedad o no, y si tenemos en cuenta que la carrera en su conjunto se configura en el

---

<sup>969</sup> Ambos autores definen la carrera horizontal como la “promoción profesional que se desarrolla en el propio puesto de trabajo y que se produce como consecuencia del crecimiento profesional que el funcionario adquiere en el cumplimiento de las tareas fruto de los conocimientos y experiencia acumulados, que necesariamente suponen una mejora en las destrezas y, en consecuencia, en el rendimiento”. TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 24.

<sup>970</sup> Según ha indicado GALINDO MEÑO, las reglas del citado precepto pueden dividirse en estáticas (art. 17.a, grados, categorías, niveles, etc.) y dinámicas (art. 17.b, criterios y forma de llevarse a cabo la progresión). GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 230. Por su parte FUENTETAJA PASTOR los considera los aspectos esenciales de esta modalidad de carrera: el que denomina elemento estructural subjetivo (art. 17.a) y la progresión basada en la valoración de méritos (art. 17.b). FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*, 1ª edic., Madrid, Civitas, 2013. p. 319.

<sup>971</sup> La voluntariedad también aparece en el art. 16.3 EBEP al prever la aplicación aislada o simultánea de los cuatro posibles modelos de carrera.

artículo 14.c como un derecho individual del funcionario público, deberíamos concluir que se trata, sin duda, de un defecto de técnica legislativa que no debería impedir la asunción de tan potente herramienta como obligatoria por parte de las diferentes Administraciones, pues la carrera horizontal no sólo supone un elemento esencial del nuevo modelo de carrera, configurador de los propios objetivos de eficacia y eficiencia que propugna el EBEP, sino que en otro caso se podrían estar mermando los derechos individuales de los funcionarios. Esto es así por cuanto, aunque se mantuviesen los sistemas tradicionales ello no sólo supondría perpetuar un modelo costoso e ineficaz sino que estaría obligando al empleado a continuar su peregrinaje entre los puestos de trabajo.

Continuando con las características del modelo, en cuanto al artículo 17.a se prevé la creación de “un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos”, norma que se complementa con la Disposición Adicional Décima al aclarar que la carrera se inicia desde el tramo por el que se accede a la función pública estableciendo, por tanto, la base de la pirámide que constituye la carrera profesional<sup>972</sup>, a partir de la cual y por el cumplimiento de un número de años en cada uno de aquellos y la superación de las evaluaciones del desempeño seguirá avanzando en los sucesivos tramos de carrera, como recuerda MAGÁN PERALES<sup>973</sup>. Se trata, pues, de la configuración de la estructura del propio sistema de carrera horizontal, que enlaza con los efectos que va a tener la evaluación del desempeño respecto de la misma.

Es el artículo 17.b) el que nos presenta la verdadera primicia del nuevo modelo al establecer los criterios objetivos por los que se regirá el ascenso en la carrera, conectando, por tanto, con el objeto de la evaluación del desempeño a estos efectos. El precepto dispone que se “deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse,

---

<sup>972</sup> D.A. Décima: “La carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquellos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito”. No parece tener mucho sentido que el EBEP “coloque” esta previsión en una Disposición Adicional cuando perfectamente podría haberse incluido en el articulado al tratar una cuestión tan importante, lógica y básica en el ámbito de la carrera.

<sup>973</sup> MAGÁN PERALES, J.M.A., “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 345-412. p. 381.

asimismo, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”. Como se ve, el legislador por fin excluye el término antigüedad (aunque el proyecto del EBEP sí lo incluía), si bien nada impediría tenerla en cuenta, pues como indica FUENTETAJA PASTOR, se mantiene la “eufemística alusión”<sup>974</sup> a la misma a través del último inciso del citado apartado al mencionar la experiencia adquirida, sin perder de vista el carácter abierto de dicho inciso, como también recuerda FERNÁNDEZ RAMOS<sup>975</sup>.

### 2.2.2.- *El debate sobre los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera horizontal.-*

Como consecuencia de la renovación conceptual del puesto de trabajo que hemos ido esbozando, el criterio general de adecuación de la persona al mismo se extiende más allá de los tradicionales supuestos de acceso al empleo público o de los casos de provisión o promoción, pues la idea es asegurar que a través de la evaluación la persona se siga adecuando a su puesto de trabajo, pero a un nivel de desempeño cada vez mayor, lo que se logra, dicho sea de paso, con los efectos de la misma en la carrera horizontal. Se dará, por tanto, una paulatina y más íntima vinculación entre el funcionario y su puesto de trabajo a través de la adquisición y valoración de nuevas competencias y el reconocimiento mediante el ascenso a un nuevo nivel, grado o categoría, y una mayor retribución. Así, la posibilidad para el funcionario de mantenerse en su puesto, entre sus compañeros (si hay buen clima) y ante un trabajo que ya conoce, junto con las ventajas para la Administración al no tener que preocuparse en exceso de la estructura de puestos, parece que está alentando a desarrollar el sistema.

Enseguida surge la cuestión, recordada por GALINDO MEÑO, de la extensión de los efectos prácticos del ascenso en la carrera horizontal, esto es, si consistirá en la realización de funciones y tareas distintas aunque no se cambie de puesto de trabajo<sup>976</sup> o por el contrario, supondrá exclusivamente el mantenimiento de las mismas tareas y funciones pero disfrutando de

---

<sup>974</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 170.

<sup>975</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios”, *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 47, 2010, pp. 5-29. p. 18.

<sup>976</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249.



mayores retribuciones, lo que por otro lado se reduciría a un sistema parecido a lo que venimos diciendo que se ha convertido el anterior (o el sistema de trienios o sexenios) pero con mayores requisitos para su obtención (resultados de la evaluación, formación, etc.).

Para dar respuesta a esta cuestión hemos de partir de la configuración que hace el Informe de la Comisión de la promoción profesional en general como “un itinerario de avance o crecimiento profesional” y de la carrera horizontal en particular como “el reconocimiento por parte de la organización del desarrollo profesional de sus empleados”<sup>977</sup>. Siguiendo los consejos del Informe y de acuerdo con la configuración tradicional de la carrera el EBEP se refiere en su artículo 16.2 a las expectativas de progreso profesional cuando define la carrera, imponiendo a las Administraciones Públicas la promoción del perfeccionamiento y la cualificación profesional, vinculando la carrera horizontal a las competencias en el puesto de trabajo y al rendimiento acreditado y evaluado adecuadamente.

Partiendo de las bases anteriores la duda no se plantea en cuanto a si los resultados de la evaluación del desempeño están reconociendo dicho avance, pues evidentemente el sistema debe estar diseñado para que se tengan en cuenta los elementos necesarios de capacidad, calidad del trabajo, iniciativa, etc. que justifiquen el ascenso. La cuestión se centra en el modo de reconocerse tales progresos en la carrera y en la utilidad que tendrá esa progresión para la Administración, lo que podría reducirse a la siguiente pregunta: ¿El reconocimiento a través del ascenso en la carrera horizontal es exclusivamente económico o puede incluir mayores responsabilidades?

Si el modelo de carrera horizontal sirve a la Administración para cumplir sus objetivos de mejora de la gestión y aprovechar esas capacidades la respuesta debería ser favorable a la posibilidad de incluir la asunción de nuevas tareas, teniendo en cuenta que a través de la evaluación del desempeño el empleado va manifestando mayores competencias que bien podrían aplicarse al desempeño de aquellas tareas. Esto también permitiría una carrera más dinámica y que la evaluación del desempeño no se quede estancada sólo en la valoración de las mismas.

En este sentido GALINDO MEÑO considera que el ascenso en la carrera horizontal debería venir acompañado no sólo de reconocimiento y mayores retribuciones sino además de mayores responsabilidades, ya que la subsistencia de un sistema en el que se mantienen las tareas

---

<sup>977</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 44, p. 103 y n° 46, p. 106.

creará tensiones en el funcionamiento de la organización y en el modelo de carrera en sí<sup>978</sup>. Es más, GALINDO MEÑO destaca que la carrera debe considerarse como un recorrido en la vida profesional del empleado en el que va superando niveles de pericia y va asumiendo puestos o responsabilidades cada vez mayores relacionados con los conocimientos, habilidades y experiencia adquiridos en cada etapa<sup>979</sup>, pues no parecería razonable pensar que un funcionario que lleve, por ejemplo, quince años haciendo el mismo trabajo, habiendo adquirido un experto control de sus funciones, vaya a mejorar extraordinariamente sus competencias para seguir haciendo lo mismo.

Empero, la cuestión no queda del todo clara, pues ese cambio de responsabilidades parece más propio de los itinerarios profesionales y del cambio de puesto de trabajo. Además, aquella suposición parece trastocar la intención del EBEP, pues desde una primera aproximación el artículo 17.a) menciona sólo la fijación de una remuneración a cada tramo de carrera, con lo que el Estatuto parece estar reconociendo a través de las reglas de la carrera horizontal la experiencia y habilidades ya adquiridas y demostradas en el puesto por el funcionario y sólo le premia con un nuevo nivel o categoría a través de un incremento retributivo.

En consonancia con lo dicho, FUENTETAJA PASTOR enlaza lo que denomina elemento estructural subjetivo de la carrera horizontal (niveles, grados...) con la remuneración, lo que conllevaría la reducción de sus posibilidades a una mera progresión de carácter pecuniario y por extensión, a las propias posibilidades presupuestarias de la Administración<sup>980</sup>.

De este modo, la carrera significaría fundamentalmente otorgar un *reconocimiento honorífico* al empleado y pagarle por ello. Más aún, si esta progresión sólo supone un incremento retributivo, ¿en qué se distingue de los efectos de la evaluación del desempeño en las retribuciones que también prevé el artículo 20 EBEP?, ¿qué se va a valorar con efectos en el complemento de productividad y qué con efectos en el complemento de carrera? La respuesta se encontraría en la motivación intrínseca, en esa sensación de logro de un nivel de cualificación reconocido y de progreso profesional, de manera parecida a la maestría o el *seniority* de otras Administraciones,

---

<sup>978</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 232.

<sup>979</sup> Op. Cit. p. 221. Si bien el autor se refiere al concepto general de carrera y habla de cambio de puesto, creemos asumible esta concepción para nuestros propósitos, pues también se está refiriendo al cambio de responsabilidades.

<sup>980</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización*, 1ª edic., Madrid, Civitas, 2013. p. 320.

lo cual hemos indicado que también es necesario para mantener la motivación y satisfacción que propugna el EBEP. No obstante, hemos de considerar la posibilidad de que la evaluación positiva se podrá tener en cuenta no sólo a efectos de la carrera horizontal, sino que se acumule al historial profesional del empleado como mérito en otras modalidades de carrera o para ocupar determinados puestos de mayor responsabilidad. Todo dependerá de la configuración que quiera darle cada Administración en función de sus objetivos y del modelo de carrera que quiera diseñar.

Sin embargo, por esos mismos motivos también parecería razonable pensar que si el EBEP busca aprovechar el talento de su personal y que desarrolle mejor sus nuevas capacidades, lo haga en parte previendo la posibilidad de un acceso a nuevas funciones y/o tareas y no simplemente a más salario, máxime cuando se habla de categoría, que da a entender mayores responsabilidades si consideramos además tanto la definición como los objetivos de la carrera. Es lo que FUENTETAJA PASTOR denomina vinculación de la carrera horizontal subjetiva con la vertical objetiva “retomando el principio tradicional de la función pública de la correspondencia entre la categoría subjetiva y las funciones o puestos de trabajo”<sup>981</sup>; y que basándonos en el artículo 14.b EBEP nosotros denominamos simplemente desempeño de las tareas propias de la condición profesional alcanzada en la carrera<sup>982</sup>.

Empero, si se considera la posibilidad de aumentar las tareas conforme se adquiriera una mayor categoría profesional, se plantean nuevos inconvenientes. En primer lugar se deberían establecer de antemano las tareas o funciones de cada tramo de carrera para dar seguridad jurídica al sistema y que el funcionario supiese qué responsabilidades implica el nuevo nivel. Esa posibilidad de aumentar de funciones o tareas debería plasmarse en las RPT o instrumentos complementarios y establecerse para cada puesto de trabajo también unos tramos de unas u otras en función de los niveles, grados o categorías adquiridos en la carrera, pues tengamos en cuenta que este aumento de funciones afecta a un elemento como el puesto de trabajo, que tiene un carácter objetivo que no puede quedar al albur de un elemento subjetivo y cambiante.

Pero además, con ello la Administración está asumiendo un compromiso a futuro sin estar relacionado con necesidades reales o inmediatas. Recordemos que en el resto de supuestos de

---

<sup>981</sup> FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcionarial”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 172.

<sup>982</sup> El art. 14.b garantiza el derecho de los empleados públicos al “desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional”.

carrera es la Administración la que decide –generalmente- acerca de la creación de los puestos en función de sus necesidades conforme a una planificación de recursos humanos bien estructurada. Con este diseño de carrera horizontal se estaría creando un sistema de funciones/tareas que no se sabe bien cuándo se podrá poner en marcha porque no sólo depende del paso del tiempo correspondiente a cada tramo sino además de que el empleado supere la evaluación. ¿Serán necesarias esas nuevas funciones o tareas cuando el empleado adquiriera su nuevo nivel? La cuestión se complica con la posibilidad de demérito, ya que en tal caso el funcionario debería dejar de hacer las tareas asumidas en esa categoría.

Definitivamente, el mayor problema que vemos en este intento por justificar la posibilidad de aumentar las funciones y tareas del puesto es que con ello se complica enormemente el organigrama administrativo y las monografías o contenido de los puestos de trabajo, lo cual puede acabar pervirtiendo el sistema.

Si la gran ventaja de la carrera horizontal es permitir al funcionario ascender sin dejar de hacer lo que mejor hace y lo que le gusta, e incluso sin verse obligado a asumir nuevas responsabilidades, pues no a todo el mundo le agrada, quizás hubiese que tener en cuenta también esta posibilidad aunque con ello se estarían infrautilizando las verdaderas posibilidades de la evaluación del desempeño y al final nos encontraríamos con un sistema similar al de trienios pero con mayores requisitos formales. Con todas estas dudas la práctica actual, y seguramente futura, se centrará en el exclusivo reconocimiento pecuniario y honorífico, y en caso de preverse este modelo de aumento de funciones, debería hacerse como una posibilidad excepcional.

Para finalizar, hemos de considerar una última cuestión importante a la hora de configurar la carrera horizontal: su carácter voluntario para los funcionarios, que normalmente podrán decidir en cualquier momento si acceder al sistema o no, según están legislando las CC.AA.<sup>983</sup>, lo cual, desde nuestro punto de vista rompe uno de los fundamentos de la misma, su vertiente objetiva, pues la articulación de itinerarios y las posibilidades que tiene el modelo para la mejora de la eficacia de la Administración depende de que sus empleados quieran ser incluidos en el

---

<sup>983</sup> Extremadura (Ley 13/2015); Castilla la Mancha (Ley 4/2011). En la Ley gallega (Ley 2/2015) y valenciana (Ley 10/2010) no se dice nada pero se deja la concreción del sistema al desarrollo reglamentario; Asturias (Ley 3/1985, modificada por Ley 5/2009). En esta Comunidad el Reglamento de carrera horizontal prevé también la posibilidad de renuncia a continuar en el sistema de carrera, pero ello supone la pérdida de todos los derechos adquiridos. Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, art. 9.3.

sistema. Y conectándolo con lo debatido anteriormente, tengamos en cuenta que si se admitiese la posibilidad de ampliar las funciones y tareas a lo largo del ascenso en la carrera horizontal, la organización no puede quedar a la espera de que alguien quiera y pueda adquirir en un momento incierto un determinado nivel para desempeñar las tareas que conlleva, lo que refuerza la idea antes apuntada de que la carrera horizontal quedará limitada a un premio económico y de nivel profesional por un buen desempeño, que tampoco es poca cosa, por lo que estamos viendo.

### *2.2.3.- La problemática cuestión de los efectos de las evaluaciones negativas: el demérito profesional.-*

Una de las cuestiones más controvertidas en la configuración del modelo de carrera horizontal es la posibilidad de consolidación de los niveles alcanzados en la misma, como ocurre hasta ahora con los grados en la LMRFP, o si cabe la reversibilidad por demérito, esto es, por una evaluación negativa.

El EBEP no da pistas sobre los efectos concretos de las evaluaciones en la carrera, pues su artículo 20.3 sólo prevé que las distintas Administraciones Públicas los determinen. Empero, y centrándonos en la posibilidad de progresión, no parece haber duda de que una evaluación negativa impida ascender, quedándose el evaluado en el nivel y la retribución que hubiese alcanzado hasta ese momento, pero sin posibilidad de mejorar o ver recompensado su desempeño al no haber superado los mínimos exigidos para ello.

Cuestión distinta es la que se produce con el criterio de la irreversibilidad, es decir, si se consolidan los grados o niveles adquiridos en la carrera y por tanto, a pesar de darse una o varias evaluaciones negativas, se puede o no descender por demérito. Esta materia se encuentra regulada en el EBEP sólo a medias al quedar prevista tal posibilidad, a través del cese en el puesto de trabajo, en la provisión de puestos por concurso, pues su artículo 20.4 vincula expresamente la continuidad en el puesto a la evaluación positiva, como ya vimos. Por otro lado, el artículo 96.1.e), es el único que menciona el término demérito en el EBEP (y como sanción) para los procedimientos disciplinarios, estableciendo que consiste en la penalización a efectos de “carrera, promoción o movilidad personal voluntaria”. Sin embargo, en este último punto debemos hacer la oportuna distinción entre un demérito en la carrera como consecuencia de un procedimiento disciplinario y el descenso como consecuencia de una evaluación negativa, pues dada la distinta naturaleza de ambas instituciones los resultados de la evaluación no pueden tener directamente efectos disciplinarios, al margen de los efectos negativos por un bajo desempeño.

Ciertamente, parece que el EBEP, a primera vista, permite ambas posibilidades con su silencio y su carácter básico, aunque también cabría una tercera vía, la que podríamos denominar mixta o ecléctica, y que MAURI MAJÓS llama “irreversibilidad relativa”<sup>984</sup>, que para JIMÉNEZ ASENSIO, RECIO SÁEZ DE GUINOA o la Comisión de Coordinación del Empleo Público parten del reconocimiento de la consolidación del nivel y propugnan la posibilidad de retroceso en la carrera en los casos de demérito de quienes se hallen en el nivel superior<sup>985</sup>. En tal sentido la citada Comisión lo justifica al considerar que con ello se ofrecería motivación cuando no existan ya opciones de ascenso, a lo que nosotros añadiríamos que podría estar conectado con las mayores exigencias profesionales. Por su parte, RECIO SÁEZ DE GUINOA lo justifica en que con ello se intentan evitar “los tradicionales automatismos en la progresión profesional”. Esta opción mixta se prevé en el anteproyecto de Ley de Función Pública de Aragón, que establece la posible pérdida del último tramo (IV) en su artículo 72.2.

Ambas perspectivas, consolidación o reversibilidad, tienen sus puntos a favor y en contra. La opción favorable al descenso en la carrera parte de la consideración de que si se trata de aplicar la evaluación del desempeño a lo largo de la trayectoria profesional es normal pensar que se den altibajos y que la posibilidad de descenso en la carrera puede incluso motivar al funcionario a esforzarse más y a no relajarse en el convencimiento de que no va a perder el nivel adquirido aunque tenga un mal resultado de la evaluación (excepción hecha de las posibilidades disciplinarias). QUESADA LUMBRERAS justifica que dicha posibilidad se encuentra además en el hecho mencionado de que el EBEP sólo establece unas reglas generales y por tanto son el Estado y los Parlamentos autonómicos quienes deciden la organización concreta de la carrera, que podría incluir el descenso<sup>986</sup>. También a favor de esta opción se muestran autores como GUTIÉRREZ REÑÓN, que la menciona al establecer lo que a su juicio son los objetivos de la

---

<sup>984</sup> MAURI MAJÓS, J., “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 26. Junio, 2011, pp. 55-86.

<sup>985</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Régimen jurídico de la carrera profesional en el EBEP* [Conferencia], IV Congreso sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2008. RECIO SÁEZ DE GUINOA, M., “Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 321-356. p. 332. VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre carrera administrativa*, Comisión de Coordinación del Empleo Público. Ministerio de Hacienda y AA.PP, 2013. p. 12.

<sup>986</sup> QUESADA LUMBRERAS, J.E., *La carrera profesional del empleado público: propuestas para la configuración de un modelo*, Univ. de Granada, Tesis Doctoral, 2014. pp. 498 y 514. Publicado en QUESADA LUMBRERAS, J.E., *La carrera profesional del empleado público: propuestas para la configuración de un modelo*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2015.

carrera, entre los cuales se encuentra ofrecer la necesaria estabilidad para evitar descensos bruscos<sup>987</sup>, lo que significa que debería ser, al igual que el ascenso, de carácter gradual.

En tales casos lo que realmente se ha de tener en cuenta son los criterios que permitan el descenso, que deberán contar con las suficientes garantías, objetivarse, e incluso diríamos que debería de las reglas generales que el artículo 20.5 EBEP establece para la pérdida del puesto obtenido por concurso.

En caso de admitirse la posibilidad del descenso, y según está configurada la carrera horizontal, con tramos de duración plurianual, tanto dicho descenso como incluso la remoción en el caso del artículo 20.5 EBEP, quizás no debería producirse por una sola evaluación negativa sino que habría que acumular varias, evitándose sesgos y el peligro de que unas circunstancias puntuales (problemas personales del evaluado, etc.) hicieran peligrar un progreso que se mide a lo largo de varios años, como destaca QUESADA LUMBRERAS<sup>988</sup>. En otro caso se deberían establecer “causas verdaderamente fundamentadas, vinculadas a comportamientos o desempeños incorrectos”<sup>989</sup>.

Por el contrario, la opción a favor de la irreversibilidad vendría dada al considerar que si el contenido esencial de la carrera, tradicionalmente y más ahora con el EBEP, ha sido el de ser un derecho a la progresión, como “oportunidades de ascenso y progreso”, esto es, a adquirir mayor grado de destreza y crecer personal y profesionalmente en la jerarquía administrativa, no parecería tener mucho sentido configurar un sistema de ida y vuelta cuando además ésta no ha sido la idea del EBEP al no haberlo establecido expresamente (cuando sí lo ha hecho, por el contrario, para los otros ámbitos ya mencionados de provisión y régimen sancionador) y no tener antecedentes en nuestra legislación. Es más, la propia definición de la carrera profesional como “conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso” avalaría la idea de

---

<sup>987</sup> GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, pp. 29-70. pp. 29-70. Los tres objetivos que indica el autor son: cauces de promoción según la capacidad profesional; la estabilidad, y fijar un techo de carrera “lo suficientemente elevado” que permita unas expectativas de progreso comparables a la empresa privada o las profesiones liberales. p. 63.

<sup>988</sup> QUESADA LUMBRERAS, J.E., *La carrera profesional del empleado público: propuestas para la configuración de un modelo*, Univ. de Granada, Tesis Doctoral, 2014. p. 462.

<sup>989</sup> GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249. p. 214.

un ascenso paulatino o en su defecto mantenerse en la misma posición en aquella, aunque aparentemente también se podría oponer que al tratarse de una mera posibilidad o perspectiva a futuro no niega que la misma se pueda ver truncada mediante el descenso a consecuencia de evaluaciones negativas.

La consolidación de la carrera ha sido defendida por FERNÁNDEZ RAMOS, entre otros, pues esta opción permite el aseguramiento de todo el sistema de carrera<sup>990</sup>, y viene siendo la postura general de la legislación de desarrollo del EBEP, pues la irreversibilidad ha sido acogida en casi todas las normas de empleo público aprobadas hasta la fecha: Castilla la Mancha, Extremadura, Galicia, Valencia o Asturias (salvo en esta Comunidad el caso de renuncia a continuar en el sistema de carrera, que supone pérdida de los derechos económicos y la categoría adquiridos).

La Jurisprudencia ha tenido también oportunidad de manifestarse en tal sentido en Sentencias como la del TS de 12 de marzo de 2012 (recurso 854/2009) que en un recurso de casación contra otra Sentencia del TSJ de Andalucía relativo a la carrera en los Servicios de Salud de dicha Comunidad (SAS) consideró que la carrera debe entenderse en un sentido ascendente o en su caso mantenerse en el nivel adquirido, que se consolida; pero nunca descender, lo que supondría incluso una sanción encubierta. Así, considera en su Fundamento Jurídico 1º que,

... la carrera profesional se ha de entender como un proceso en el cual el profesional sanitario puede progresar en una escala de niveles que se correlacionan con su competencia para el ejercicio de la profesión, sus conocimientos, formación, actividad docente e investigación; progresión, que en términos semejantes a la carrera funcionarial, implica la posibilidad de promoción, sin que pueda encarnarse un sistema en el que se prevea el regreso.

La exclusión de este regreso o descenso a niveles inferiores deriva incluso de la propia normativa básica, y en concreto del apartado c) del art. 38 de la [Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias] que establece los periodos mínimos para que proceda la evaluación para acceder a los grados superiores y reseña expresamente que "en caso de evaluación negativa, el profesional podrá solicitar una nueva evaluación transcurridos dos años desde ésta". Lo cual significa, que, la nueva evaluación de la competencia y de los méritos ha

---

<sup>990</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios", *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 47, 2010, pp. 5-29.



de efectuarse para posibilitar el acceso a niveles superiores, pero no para ratificar o "recertificar" lo ya certificado anteriormente (en relación con el sistema de mantenimiento del nivel regulado por el Acuerdo andaluz impugnado) ni para provocar el regreso a niveles inferiores (en relación con el sistema de descenso regulado por el Acuerdo andaluz recurrido); determinando que, en caso de resultar una evaluación negativa, el nivel adquirido ha de mantenerse, imponiendo al profesional un plazo (de dos años) durante el cual no podrá solicitar una nueva evaluación (tendente al ascenso, claro está).

Seguidamente, la Sentencia critica la peligrosa posibilidad de realizar una doble baremación de los mismos méritos con un resultado inferior, considerando el sistema de regresión más propio de un régimen sancionador que de un modelo de valoración<sup>991</sup>.

Bien es cierto que la citada Sentencia se está refiriendo a normativa anterior al EBEP, pero deja clara la postura sobre la institución general de la carrera. Más clara y actual ha sido la postura del mismo TS en su Sentencia de 3 de enero de 2013, recurso 165/2011, al indicar que del artículo 20 EBEP no se desprende en absoluto la posibilidad de descenso salvo los casos de sanción disciplinaria, que requeriría norma de rango legal<sup>992</sup>. Dicho pronunciamiento, partiendo de lo dispuesto en el artículo 21.2 de la LMRFP, aplicable al caso, y que garantiza el grado personal, así como de lo establecido en los artículos 16 a 20 EBEP, considera que de su redacción no puede colegirse la posibilidad de descenso en el grado personal, pues de otro modo constituiría una sanción no prevista en el artículo 96 EBEP. Por tanto, y de acuerdo con esta doctrina, la carrera horizontal sólo podría tener carácter ascendente, y para llegar a esta conclusión, la Sentencia atina a conectar el grado personal con el de carrera.

---

<sup>991</sup> "... ha de determinarse lo perverso de la normativa regulada por la Comunidad Autónoma Andaluza, (aún con la previa negociación colectiva), relativa a que el descenso puede producirse, como resultado de la evaluación o reevaluación sobre los mismos méritos, aún en el caso de que se mantenga el mismo nivel de acreditación de competencias profesionales [...], lo cual supondría que, acreditados los mismos conocimientos, cualidades, habilidades y aptitudes [...] y subsistiendo, respecto del baremo de méritos, los mismos factores anteriormente valorados, relativos a formación, docencia e investigación (los cuales existían y siguen existiendo como méritos por haberse acreditado en un momento anterior); pueda darse una baremación menor, con el siguiente descenso de nivel de carrera profesional [...]. Además, este sistema de regresión más parece el resultado de un proceso sancionador, establecido sin las propias garantías exigidas a éste, que las propias de un modelo de carrera profesional".

<sup>992</sup> FJ 10º: "La regulación que antecede [art. 20 EBEP] evidencia que no se establece entre los posibles efectos derivados de la evaluación del desempeño, en materia de pérdida del grado personal, el de la p[é]rdida del grado personal alcanzado, que en todo caso constituiría una sanción no prevista en el artículo 96 del Estatuto Básico del Empleado Público y que en consecuencia requiere, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.g de dicho precepto una previsión de norma legal".

Vistos estos argumentos, nuestra postura debe partir del sentido original que tiene la carrera como motivador del funcionario para mejorar su desempeño. Por tanto, si se aplica la consolidación del grado o nivel de carrera y no existen más repercusiones que no poder ascender, se estaría perdiendo al menos parte de ese carácter motivador al poder pensarse, con razón, que si no se da un esfuerzo por avanzar en la carrera, no hay consecuencias negativas; no se da el aliciente que anime a esa voluntad por mejorar, con lo que se están perjudicando los intereses generales de la Administración. Por tal motivo, creemos que una posibilidad para conjugar la irreversibilidad con el incentivo necesario para mejorar el desempeño sería utilizar un sistema parecido al visto con los sexenios de la Universidad, esto es, limitar temporalmente el complemento de carrera, de tal modo que aunque se mantenga el grado o nivel en la misma, pasado un cierto número de años sin haberse progresado, se deje de cobrar la retribución correspondiente al mismo.

### *2.3.- La aplicación de la evaluación del desempeño a la promoción interna.-*

La promoción interna ha sido regulada en el EBEP también de forma general, no haciendo mención alguna a la aplicación de la evaluación del desempeño, lo que plantea la cuestión de si es posible aplicarla también para el acceso mediante esta modalidad de carrera profesional, tanto en su vertiente vertical (a un Grupo o Subgrupo de clasificación profesional superior) como horizontal (a cuerpos del mismo Subgrupo). El artículo 20.3 EBEP tampoco ayuda en la cuestión pues como sabemos, al mencionar los efectos de la evaluación, no se refiere a la promoción interna.

La relación de ésta y la evaluación la encontraremos de una manera indirecta en el artículo 20.4 EBEP, al disponer que la “continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño”. Por tanto, lo único claro es la evaluación continua del funcionario que ya ocupa un puesto obtenido por concurso, cuestión en la que nos remitimos a lo indicado en el apartado relativo a la provisión de puestos de trabajo.

Por lo que respecta a la aplicación de la evaluación del desempeño a la hora de acceder a un puesto de trabajo por promoción interna, hemos de considerar que ésta comparte con el resto de modalidades de carrera los principios de mérito y capacidad del artículo 16.2 EBEP, que se ven reiterados en el artículo 18 al establecer sus reglas básicas. Debemos colegir, por tanto, que si el interés del Estatuto es dotar a las Administraciones Públicas de profesionales cualificados en los puestos más adecuados a sus perfiles y aptitudes, como venimos diciendo, y donde el mérito

y la capacidad quedan reforzados como principios esenciales del nuevo modelo de carrera y empleo público gracias, precisamente, a la evaluación del desempeño, nada debe obstar a la posibilidad de aplicar sus resultados para acceder a un puesto por promoción interna.

Es más, recordemos que la evaluación del desempeño constituye la herramienta que de manera objetiva permite medir realmente el mérito y la capacidad del empleado público, por lo que no tendría razón de ser que sea utilizada con esos mismos fines para la carrera horizontal y vertical y sin embargo no se tuviera en cuenta para la promoción interna. De no aplicarse se estaría desvirtuando el sistema de carrera en su modalidad de promoción, así como la objetivación que se consigue –por fin- del mérito y la capacidad con la evaluación.

Por otro lado, el artículo 18.3 EBEP deja al desarrollo legislativo de la AGE y las CC.AA. la articulación de los sistemas que permitan ese progreso profesional, con lo cual no parece haber problema en incluir la evaluación en el proceso al no quedar expresamente prohibido y darse a aquellas ese margen general de acción para organizar como consideren más conveniente a sus intereses sus modelos de carrera. Ahora bien, de manera similar a la expuesta al hablar de la provisión de puestos de trabajo, la cuestión es saber qué tipo de relación tendrá la evaluación en este modelo de carrera, a lo que podemos responder que los resultados de la evaluación podrían constituir un requisito o un mérito más a valorar en la fase de concurso. En este sentido, la aplicación de la evaluación supondría una forma más de motivación del empleado hacia un desempeño positivo ante la perspectiva de que su evolución profesional, reflejada a través de las evaluaciones, se pueda ver recompensada en el futuro también a estos efectos.

De las dos posibilidades apuntadas creemos que la más sencilla de aplicar es establecer los resultados de la evaluación como requisito para acceder a las convocatorias de promoción interna, pues estableciendo –por ejemplo- la exigencia de una puntuación mínima en las evaluaciones, en ciertos bloques de las mismas, o una evaluación positiva durante cierto número de períodos de evaluación, podría quedar configurada, al menos en lo esencial, la relación. Creemos que la opción por la consideración de un período de varios años es más acorde con la carrera pues refleja precisamente la progresión del funcionario y no se ciñe al último ejercicio evaluado. Tengamos presente que muchas veces los procesos de promoción no son programados con mucha antelación, con lo que pretender utilizar los resultados de la última evaluación se antoja inadecuado como reflejo de ese avance profesional y podría dar lugar a que el evaluado que sepa que la misma servirá en un proceso de promoción interna pudiera fijarse especialmente en determinados bloques de esa evaluación para forzar un mejor resultado.

Por otro lado, considerando la aplicación de los resultados de varios ejercicios también se puede plantear si la evaluación debe ser positiva en todos ellos o en un determinado número o porcentaje. La respuesta puede encontrarse en el nivel de exigencia del puesto al que se aspire, el Grupo o Subgrupo, las funciones, etc., y así, cuanta mayor responsabilidad conlleve más exigente podría ser el requisito de la evaluación. De este modo, el número de años a tener en cuenta y el de evaluaciones positivas exigibles en ese período pueden constituir elementos suficientes para establecer un adecuado abanico de opciones en manos de las Administraciones Públicas a fin de configurar sus modelos de promoción.

Por su parte, la consideración de sus resultados como mérito nos plantea más dudas en cuanto a su implementación, pues la promoción supone cambiar a un puesto de otro cuerpo o escala, con las dificultades que puede suponer a la hora de engarzar los criterios de evaluación del empleado en su puesto actual con los requisitos del nuevo puesto, sobre todo si van a pertenecer a distintas áreas o subáreas profesionales. Es decir, las evaluaciones realizadas por el funcionario en su puesto de origen pueden no valorar los resultados, conductas o competencias que mejor reflejen la aptitud del aspirante a un nuevo cuerpo.

Por tal motivo, una buena solución es la que ha adoptado, por ejemplo, la Ley 4/2011, del empleo público de Castilla la Mancha, al aprovechar otros efectos de la evaluación como el grado conseguido en la carrera horizontal (art. 65.3), para su valoración como mérito, y que si bien no supone la aplicación directa de la evaluación en este modelo a través de sus resultados, sí lo hace de manera indirecta mediante sus efectos, con el añadido de que se realiza sobre otro modelo de carrera que también se encuentra relacionado de manera más directa con la progresión profesional y el mérito y capacidad.

### **3.- CONCLUSIONES.**

La carrera profesional constituye un factor de motivación de primer orden en la Administración Pública y por tanto, de un buen diseño y aplicación de la misma depende en buena medida la retención del talento profesional y el éxito de una gestión de personas dirigida a la eficacia y eficiencia de aquella. Sin embargo, hasta la entrada en vigor del EBEP se ha desvirtuado su uso al no existir, en suma, ni verdaderas oportunidades de progresión profesional ni la correcta adecuación entre el interés del funcionario por ascender en la carrera y el de la Administración por tener a los mejores en cada puesto, creando un modelo artificial, costoso y, en definitiva, contraproducente si de lo que se trataba era de lograr dichos objetivos.

A esto se ha sumado la total ausencia del instrumento necesario que permitiera objetivar y medir verdaderamente el mérito y la capacidad y poderlos enlazar oportunamente con una progresión en la carrera acorde con esas necesidades de la Administración.

Por fin el EBEP ha creado la carrera horizontal y la evaluación del desempeño para dar coherencia, objetividad y un modo de lograr aunar ambos intereses, sin perder de vista la importancia de haberse considerado por el Estatuto la carrera profesional como un derecho individual del empleado público.

La gran ventaja que ha traído la carrera horizontal y su conexión con la evaluación del desempeño ha sido no sólo querer constituirse como la solución a los problemas tradicionales de la carrera administrativa y sobre todo al coste económico y estructural de la Administración a consecuencia de las deficiencias anteriores. Se consigue, además, objetivar los méritos del empleado para intentar justificar adecuadamente el ascenso. Al mismo tiempo, este modelo conseguirá motivarle y le permitirá seguir prestando servicios donde puede dar lo mejor de sí mismo, permitiendo a la Administración retener el talento.

Sin embargo, sabemos que no todo son ventajas ni alabanzas. Como cuestión más destacada se plantea si realmente esta nueva carrera permitirá equilibrar los intereses de los funcionarios con los de las Administraciones, y si no supondrá prácticamente los mismos costes económicos (aunque no estructurales) al basarse exclusivamente en el premio económico.

En este sentido hemos visto las dificultades de aplicación de un posible aumento de las responsabilidades al alcanzarse mayores niveles de carrera, que por otro lado enlazarían con el desarrollo de nuevas competencias por parte del empleado, pero que sería complicado implementar por la objetividad que implica el contenido del puesto de trabajo.

Otro motivo que no aclara la virtualidad del sistema es la posible voluntariedad del modelo para las Administraciones y sobre todo para los funcionarios, con lo que las posibilidades que para aquellas pueda tener se verían parcialmente mermadas. A pesar de los defectos técnicos en la redacción del EBEP se debe concluir que de los fines de la carrera en el nuevo modelo del empleo público, por constituir el nudo gordiano en su transformación al enlazar intereses individuales y organizacionales, y por su consideración como derecho del empleado, parece quedar claro que la carrera horizontal se presenta como una medida de carácter obligatorio para las Administraciones.

Respecto al posible carácter irreversible de la carrera horizontal y la posibilidad de descender en ella, la cuestión no ha sido aclarada directamente por el EBEP y existen voces a

favor y en contra. Si bien la carrera profesional se define como “el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso”, lo que daría a entender que sólo tiene una dirección ascendente, además de ofrecer mayor seguridad al funcionario y permitir una planificación de carrera más segura, tampoco hay que olvidar que al hablarse de oportunidades y expectativas no quiere decirse –en principio- que exista una total seguridad de consolidación ni de que sea una opción única. Empero, la cuestión ha quedado aclarada en vía jurisprudencial hacia el carácter irreversible de la carrera horizontal.

Hablando de planificación, el reto también se encuentra en que no sólo el nuevo modelo de carrera horizontal es complejo sino que obliga a implantar previamente la evaluación del desempeño. Se deberá contar con una muy bien estudiada planificación, desarrollo e implantación de todo el entramado de carrera, que además afecta a otras áreas de la gestión de personas como son las retribuciones y la formación. Habrá que ver si finalmente tiene éxito y no queda, como han criticado algunos autores, en una retribución complementaria a la de desempeño, pero con unos requisitos de acceso quizás mayores.

Somos optimistas en cuanto a las posibilidades de la carrera horizontal, pero no olvidemos que un sistema similar aunque incompleto ya se preveía en la LMRFP y no se llegó a desarrollar. Veremos cómo terminan aplicando la carrera horizontal las Administraciones en un plazo razonable de tiempo, y por razonable hay que considerar quizás 20 años, pues casi una década después de la aprobación del EBEP poco se ha hecho en ésta y en el resto de reformas que propugna.

Por lo que se refiere a las demás modalidades de carrera, si bien su régimen es, en esencia, el mismo que el existente con anterioridad al EBEP a pesar de los cambios de denominación, también se ha acertado a la hora de enlazarlos con la evaluación del desempeño al permitir, por fin, objetivar el control del mérito y la capacidad, cuestión por otra parte coherente con los postulados generales del Estatuto en su pretensión de lograr una carrera profesional que cumpla realmente su función integradora del derecho del funcionario a la promoción profesional y el interés de la Administración por mantener a los mejores en los puestos más adecuados a sus aptitudes.

## CAPÍTULO X.- EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS. EL COMPLEMENTO DE DESEMPEÑO

Cuando hablamos de retribuciones en su estricto sentido económico hemos de recordar que el sistema retributivo constituye una de las más importantes áreas de gestión del personal, tanto por su impacto económico en los capítulos de gastos de los presupuestos de las Administraciones Públicas, cuanto por configurar hasta ahora el más destacado elemento motivador y contraprestador al trabajo realizado<sup>993</sup>, sin pasar por alto que con ello se logra atraer a los mejores, como recuerdan FERNÁNDEZ SALMERÓN y SIERRA RODRÍGUEZ<sup>994</sup>.

Tampoco perdamos de vista que las retribuciones se configuran como un derecho individual del empleado público en el artículo 14.d) EBEP. No hace falta decir que trabajamos a cambio de una compensación, entendida en un sentido amplio. La cuestión, con CASCIO, es saber en qué consiste o debe consistir ésta, pues ello depende de lo que cada individuo valore

---

<sup>993</sup> El sistema retributivo en la Administración Pública ha sido tratado en diversas obras, entre las que podemos mencionar, sin pretender ser exhaustivos, a CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos de los empleados públicos locales: el régimen retributivo”, *Empleo público local: prontuario para la selección, organización y gestión de personal de entidades locales*, Las Rozas (Madrid), La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2012, pp. 574-681. CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos retributivos de los empleados públicos”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 229-321. ORTUÑO NAVALÓN, C. y MANZANA LAGUARDA, R., *Las retribuciones de los empleados públicos: Estatuto básico del empleado público*, Vol. Monografías, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008. LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *Retribuciones de los funcionarios públicos*, 1ª edic., Cizur Menor (Navarra), Tomson Reuters-Aranzadi, 2010. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 8ª edic., Madrid, Tecnos, 2014. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Régimen jurídico de la función pública*, Valladolid, Lex Nova, 2013. CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2013.

<sup>994</sup> FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍGUEZ, J., *et al.*, *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003. p. 148.

más<sup>995</sup>, lo que desde el punto de vista de la evaluación del desempeño se convierte en una cuestión esencial al conectarse con los efectos que se le van a dar a la misma. Y puesto que un buen desempeño dependerá en parte de los incentivos que se ofrezcan (debido en parte al aspecto motivador de la propia evaluación), en lo que se refiere a los de carácter retributivo saber qué tipo de remuneración por desempeño se va a ofrecer, cuál será su importe por unidad de desempeño y qué se va a valorar para obtenerla resulta clave en el éxito de ambas instituciones; cuestiones, entre otras, que abordaremos a continuación.

## **1.- INTRODUCCIÓN. LA NECESIDAD DE UN SISTEMA RETRIBUTIVO INCENTIVADOR DEL DESEMPEÑO DEL EMPLEADO PÚBLICO.**

De manera similar a lo que vimos al hablar de la carrera, todo sistema retributivo trata de asegurar un justo equilibrio entre los intereses y aspiraciones del empleado y los fines y compromisos de la Administración, encontrándose a medio camino el trabajo desarrollado por aquel y su evaluación, pues la relación entre el nivel de desempeño exigido y el efectivamente medido van a determinar no sólo los efectos en las retribuciones (entre otros) sino al mismo tiempo los resultados de la organización en relación a sus fines y expectativas; y esto no es siempre fácil de fijar pues han de resolverse previamente cuáles serán los objetivos de dicha organización, los que se asignan al empleado, el importe disponible para retribuir un buen desempeño, los criterios de evaluación o la siempre difícil cuestión de cómo valorar la retribución correspondiente a ese desempeño.

Así es; como recuerda CASCIO, las organizaciones modernas se caracterizan por establecer una especie de pacto por el que tanto el empleado como la organización buscan ganar (entendido dentro de sus respectivos objetivos). De este modo, las Administraciones ganan cuando consiguen establecer un sistema retributivo que atraiga, retenga y motive a los mejores empleados para que logren a su vez su mejor desempeño. Por otro lado, los empleados ganan si el sistema retributivo contribuye de manera importante a conseguir su satisfacción en el trabajo, su sentido de pertenencia, reconocimiento, etc.<sup>996</sup> El conector necesario en este binomio lo constituye la evaluación del desempeño, que servirá a la Administración para comprobar que el

---

<sup>995</sup> CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 412. Sobre la motivación en el trabajo y los sistemas de recompensa, por todos STRICKLER, J., "What really motivates people?", *Journal for Quality and Participation*, vol. 29, nº 1, 2006, pp. 26-28.

<sup>996</sup> CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 413.



empleado cumple los objetivos establecidos (resultados o conductas) y por tanto para premiarle en función de dicho desempeño.

Al contrario, y como bien han indicado ROMÁN RIECHMANN, SÁNCHEZ MORÓN y VELÁZQUEZ LÓPEZ, un sistema retributivo “cicatero o injusto” provoca desmotivación, absentismo (físico y psíquico), corruptelas, conductas contraproductivas, abuso del sistema de incompatibilidades, etc.<sup>997</sup>, lo que se reflejará en un mal desempeño y perjudicará la aplicación y los resultados del sistema. Hemos de tener en cuenta que por muy bueno que sea el modelo de evaluación, muy bien que se hayan establecido los criterios de evaluación, y por más sencillo que resulte alcanzar los objetivos fijados, si el efecto económico no se valora por el empleado en su justa medida o es insuficiente en comparación al esfuerzo exigido o al resto de sus retribuciones, se estarán desaprovechando las ventajas de esta herramienta. A nuestro entender esto justifica sobradamente la necesidad de un adecuado equilibrio entre el gasto destinado a retribuciones y el cumplimiento de los compromisos que trae el EBEP en cuanto a la retención y motivación de su capital humano.

Para saber en qué se basa dicho equilibrio se deberá partir de los requisitos que aseguren que cualquier sistema retributivo sea justo y motivador, que autores como LAWLER o PATTEN resumieron en cuatro: que cubra las necesidades básicas del individuo; que ofrezca equidad externa con respecto al mercado laboral; que aporte también equidad interna; y que tenga en cuenta y trate a cada miembro de la organización según sus necesidades<sup>998</sup>.

Lo anterior queda reflejado en el Informe de la Comisión, para el cual el sistema retributivo debe descansar en el principio de suficiencia al recordar la necesidad de que las retribuciones de los empleados públicos sean dignas y suficientes, lo que también aseguraría su imparcialidad e independencia<sup>999</sup>. Si la intención del Informe, reflejada posteriormente en el

---

<sup>997</sup> ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN, M., *et al.*, “Líneas de reforma del empleo público”, Sainz Moreno Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 479-516. p. 505.

<sup>998</sup> Cfr. LAWLER, E.E., “Reward systems”, Hackman J Richard y Suttle J Lloyd, *Improving life at work: Behavioral science approaches to organizational change*, santa Monica (CA), Goodyear, 1977. PATTEN, T.H., *Pay: Employee compensation and incentive plans*, New york, Free Press, 1977. Citados por CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 413. De manera similar MILKOVICH, G.T., NEWMAN, J.M., *et al.*, *Compensation*, 5ª edic., Chicago, Irwin, 1996.

<sup>999</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 68. p. 145. CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. p. 14.

EBEP, era potenciar el capital humano como factor decisivo en la transformación de la Administración, creemos que se acertó en la pretensión de poner en valor el sistema retributivo dentro de dichos fines, y una buena forma de hacerlo ha sido enlazar resultados con mayor retribución a través de la evaluación del desempeño. Bien es cierto que no se ha innovado en este sentido, pues ya se preveía en la LMRFP, pero no debemos olvidar que además de incluir definitivamente y regular esta herramienta, lo que hace el EBEP no sólo es dar sentido con esa conexión al propio sistema retributivo, sino también ser coherente con sus objetivos generales en la mejora del empleo público y reforzar las ideas-fuerza que ya apuntara el Informe y han apuntado autores como CASTILLO BLANCO<sup>1000</sup>, tales como la retención del talento, la motivación, orientación al logro de resultados la creación de cultura de la evaluación, etc. Otra cosa será la aplicación práctica que se haga de las oportunidades que ofrece dicho sistema.

## **2.- LA REGULACIÓN DE LAS RETRIBUCIONES COMPLEMENTARIAS EN EL EBEP Y SU CONEXIÓN CON LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.**

Los artículos 22 a 26 EBEP establecen la regulación general básica sobre retribuciones de los funcionarios en el nuevo sistema de empleo público<sup>1001</sup>, entre las que nos vamos a centrar en el artículo 22.3 al definir las complementarias por estar íntimamente relacionadas con la actuación de aquellos en su puesto de trabajo y por tanto con la evaluación del desempeño; artículo que quedará completado por el 24.

De una manera un tanto peculiar y ciertamente equívoca, el EBEP ha querido rediseñar las retribuciones complementarias que ya existían en la LMRFP centrandolo en su pretendida conexión con la evaluación del desempeño, pues no en vano ambas instituciones, retribuciones y evaluación, juegan un papel esencial y confluyen en la finalidad del Estatuto de

---

<sup>1000</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 68. p. 150.

<sup>1001</sup> El EBEP, al regular las retribuciones en sus artículos 22 y siguientes, se centra particularmente en las correspondientes a los funcionarios, al igual que hace su artículo 20 al conectar la evaluación del desempeño con sus efectos en aquellas. El sistema retributivo del personal laboral queda mencionado en el artículo 27, en el que se hace una remisión a la legislación laboral, convenios colectivos y contratos de trabajo que sean de aplicación, si bien respetando los límites que establece el artículo 21 EBEP en cuanto al montante e incrementos salariales para cada Administración.

alcanzar el mencionado compromiso del funcionario con los objetivos de la Administración, como bien indican ORTUÑO NAVALÓN y MANZANA LAGUARDA<sup>1002</sup>.

Entrando ya a considerar el contenido del artículo 22, éste define la estructura retributiva de los funcionarios de carrera, distinguiendo entre retribuciones básicas, complementarias y pagas extra<sup>1003</sup>. Se trata en suma, y como recuerdan el informe de la Comisión, CASTILLO BLANCO y TOÑA GÜENAGA, y CALONGE CRESPO, de recompensar los tres elementos esenciales de la relación de empleo del funcionario en relación con la Administración, y que se centran en lo que aquel es (a través de las retribuciones básicas); lo que hace (mediante el complemento de puesto o de carrera); y cómo lo hace (retribuido a través del complemento de desempeño y los servicios extraordinarios)<sup>1004</sup>. De estos tres elementos hasta ahora se ha prestado más atención a los dos primeros, pero como recuerda ROMÁN RIECHMANN, el que compensa el rendimiento ha estado olvidado o se ha aplicado en una cuantía ciertamente escasa<sup>1005</sup>, sin contar con el mal uso que se le ha dado, como mencionamos en el Capítulo III.

Por lo que respecta al artículo 22.3, procede a introducir las retribuciones complementarias como aquellas “que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario”<sup>1006</sup>. Como vemos, lo que

---

<sup>1002</sup> ORTUÑO NAVALÓN, C. y MANZANA LAGUARDA, R., *Las retribuciones de los empleados públicos: Estatuto básico del empleado público*, Vol. Monografías, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008. p. 13.

<sup>1003</sup> Se mantiene vigente la crítica que hiciera CASTILLO BLANCO a la indefinición del concepto general de retribuciones, aunque en esta ocasión se acierta a mejorar un tanto la definición de sus distintas clases (básicas y complementarias) en función de su objeto CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. p. 9.

<sup>1004</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 147. También CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos retributivos de los empleados públicos”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 229-321. p. 231. TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p.189.

<sup>1005</sup> ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN, M., *et al.*, “Líneas de reforma del empleo público”, Sainz Moreno Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 479-516. p. 509.

<sup>1006</sup> El proyecto de EBEP hablaba de características *especiales* de los puestos de trabajo, pero finalmente se eliminó el adjetivo alegándose una mejora de la técnica legislativa por su *innecesariedad* respecto de las características de los puestos de trabajo. DOCG. Congreso de los Diputados, Serie A, 24 de noviembre de 2006, enmienda nº 517 del Grupo Socialista.

está haciendo el legislador es establecer una clasificación de los tres principales complementos retributivos (que coincidirían con las tres primeras letras del artículo 24, aunque no en el mismo orden) pero parece dejar fuera los servicios extraordinarios, la cuarta categoría del citado artículo.

Efectivamente, se trata de un lamentable olvido del legislador y que de un modo quizás un tanto forzado podría entenderse subsumido en el concepto de “desempeño, rendimiento o resultados alcanzados”. Decimos que es forzado porque estos factores deben entenderse referidos de un modo más natural al trabajo habitual o dentro de la jornada ordinaria al quedar enlazados más íntimamente con la evaluación del desempeño y el artículo 20. No hubiera estado de más, por tanto, que el legislador del EBEP, con el fin de cerrar el círculo taxonómico de las retribuciones complementarias hubiese incluido alguna referencia a los servicios extraordinarios, lo que no habría sido nada complicado, pues de *lege ferenda* podría añadirse al final de dicho artículo 22.3 una expresión como “dentro o fuera de su jornada habitual de trabajo”.

Por otro lado, no parece muy adecuada –semánticamente hablando- la referencia que se hace a la carrera profesional, pues realmente las retribuciones complementarias no retribuyen ésta sino la progresión o el nivel alcanzado en la misma, que es a lo que realmente tiene derecho el funcionario ex artículo 14.c EBEP; si bien, afortunadamente la cuestión queda aclarada en el artículo 24.a.

Para finalizar, y centrándonos ya en el último componente del artículo 22.3, “desempeño, rendimiento o resultados”, es el que verdaderamente refleja la relación de las retribuciones complementarias con la evaluación del desempeño, al menos en su sentido más tradicional, al referirse al ya conocido complemento de productividad y que actualmente suele llamarse de desempeño por ser el término que utiliza el EBEP con una visión inequívocamente más amplia que el concepto clásico, además de resultar más adecuada dada su dependencia de la evaluación. Fijémonos, además, que el precepto incluye los tres conceptos generales que componen el objeto de la misma, debiendo entenderse el término desempeño en este caso desde su perspectiva subjetiva, atinente a la conducta profesional, consiguiendo así una total coherencia con el objeto de la evaluación que establece el artículo 20.1 EBEP. Dicho complemento será desarrollado en el artículo 24.c, que veremos a continuación.

2.1.- *La evaluación del grado de interés, iniciativa, esfuerzo y resultados a través de la evaluación del desempeño.-*

Una vez establecidos con carácter general cuáles son las retribuciones complementarias, será el artículo 24 el que desarrolle las previsiones del 22.3 EBEP, haciendo depender su cuantía y estructura de una serie de conceptos o dimensiones, que denomina factores, y que traen causa del antiguo sistema retributivo del empleo público fijado por el artículo 23.3 LMRFP. Por lo que a la evaluación del desempeño se refiere, el artículo 24.c EBEP<sup>1007</sup> dispone que estas retribuciones dependerán del “grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”.

Hemos de señalar que el primer párrafo del artículo 24 EBEP establece que se atenderá, “entre otros”, a los factores que menciona, lo que constituye una cláusula abierta que permitirá incluir otros, como recuerdan LINDE PANIAGUA o TOÑA GÜENAGA<sup>1008</sup>. Sin embargo, también hay que decir que no todas las voces parecen mostrarse tan conformes con esta consideración, pues por ejemplo ROQUETA BUJ plantea que en principio debería considerarse cerrada poniendo en relación el artículo 22.3, que no menciona el carácter abierto de las clases de estas retribuciones, con el 24, debiendo por tanto respetarse por el legislador de desarrollo la clasificación de los cuatro tipos que impone. No obstante, a renglón seguido aclara que el

---

<sup>1007</sup> Una enmienda en el trámite parlamentario en el Congreso, reproducido en el Senado, trató de completar el contenido del artículo 24 EBEP, tanto con una mayor definición cuanto con una concreta nomenclatura para cada complemento, incluyendo uno nuevo (de puesto), y su ubicación en el artículo 23.3, justificado en una mejora de la técnica legislativa para clarificar conceptos, lo que, al margen de considerar innecesario incluir este nuevo complemento, ciertamente hubiese permitido una mayor uniformidad en todas las Administraciones Públicas que evite la que, a buen seguro, será una dispersión terminológica que no lleva a ninguna parte si al final, como creemos, se van a utilizar las cuatro tipologías. Esos nombres propuestos eran el complemento de categoría (de carrera), de puesto (por la ocupación del puesto de trabajo), de actividad (específico), de productividad, y las gratificaciones por servicios extraordinarias. BOCG, Congreso de los diputados, Serie A, 24 de noviembre de 2006, enmienda nº 357 del Grupo Popular.

<sup>1008</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 214. TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., *et al.*, *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007. p. 190.

contenido de cada una de dichas retribuciones es tan amplio que se permite por el legislador del EBEP modificar, añadiendo o quitando, factores dentro de la clasificación general<sup>1009</sup>.

Dicha variedad de criterios parece deberse, nuevamente, a la redacción del artículo 24, pues la discusión doctrinal aparentemente se centra en lo que deba entenderse por factores. Una opción es considerar factor cada apartado del artículo 24 EBEP, debiendo entenderse por tanto el contenido del complemento de desempeño con un carácter cerrado, ateniéndose el legislador de desarrollo a los conceptos que establece el EBEP. A partir de esta interpretación nada obstaría que pudiera crearse un nuevo apartado o factor que incluyese otros conceptos (en atención a sus necesidades) que también tengan que ver con el desempeño y por tanto que sean análogos a los del artículo 24.c, y que compondría una nueva figura complementaria con otro nombre para mantener cierta coherencia. Sin embargo, nos parece que esta no sería una solución acertada pues desvirtuaría la estructura complementaria arraigada desde la LMRFP, disgregando en otros complementos retributivos conceptos que realmente van dirigidos a retribuir un mismo desempeño.

Por el contrario, si consideramos que los factores son realmente los componentes que definen cada uno de los apartados, y en cuanto al artículo 24.c, cada concepto de dicho apartado (interés, iniciativa, esfuerzo o rendimiento), el legislador de desarrollo puede agregar nuevos conceptos a los anteriores, con lo que podrá enriquecer el contenido del complemento sin producir una innecesaria inflación de las retribuciones complementarias. Este parece ser –a nuestro juicio– el criterio más lógico y el que adoptó en su momento el Informe de la Comisión al indicar que los complementos retributivos se desglosaban en factores (mencionando la atención al público, la prolongación de jornada o el uso de otras lenguas, entre otros) que permitieran configurar de una manera más precisa cada uno de los complementos<sup>1010</sup>.

Debemos mencionar aquí una cuestión planteada por LINDE PANIAGUA<sup>1011</sup>, que ha criticado la no inclusión en el artículo 24 de ninguna referencia expresa a los resultados de la

---

<sup>1009</sup> ROQUETA BUJ, M.R., “La Evaluación del Desempeño de los empleados públicos en el EBEP”, *Actualidad laboral*, vol. 21, nº 2, 2012.

<sup>1010</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 73. p. 157.

<sup>1011</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 214.

evaluación del desempeño como uno de los factores determinantes de las retribuciones complementarias para mantener su coherencia con lo establecido en los artículos 20 y 22.3. Por el contrario, ARROYO YANES considera, creemos que acertadamente, que la inclusión de la evaluación del desempeño supondría distorsionar el contenido del citado artículo, pues se hace más preciso incluir factores realmente evaluables<sup>1012</sup>. En efecto, esta es la intención del artículo 24, desarrollar el 22.3 al mencionar una serie de dimensiones o factores (como el interés, la iniciativa o el esfuerzo en nuestro caso) que den mayor contenido a la justificación de las retribuciones complementarias. No obstante, también hay que decir que lo único que desarrolla el artículo 24.c es el concepto desempeño –a través de los citados factores- pues por otro lado reitera los rendimientos y resultados que aparecen en el artículo 22.3. Sin embargo, también hemos de considerar que a través de dichas dimensiones el artículo 24.c ya está mencionando indirectamente a la evaluación, pues aquellas constituyen precisamente su contenido.

Finalmente, y como indicaba el Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo público, los efectos que la evaluación del desempeño tendrá en las retribuciones van a depender del grado de aplicación y los factores concretos que se evalúen y retribuyan<sup>1013</sup>, motivo por el cual, y dada la flexibilidad que se ha dado al legislador de desarrollo, también sería lógico pensar que para unos mismos objetivos o para unidades que desarrollen idénticas tareas, los factores que se tengan en cuenta y los criterios de evaluación podrán ser tan variados que producirán, en definitiva, una amalgama de sistemas de recompensas casi infinita.

*2.2.- ¿Es posible aplicar los efectos de la evaluación del desempeño a todos los conceptos retributivos del artículo 24 EBEP?*

El artículo 20.3 EBEP establece los ámbitos en que la evaluación del desempeño se aplica dentro del sistema de empleo público, y que serán desarrollados por las diferentes Administraciones, entre los que se encuentra la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24. De la lectura del primero de los artículos citados se desprende, al

---

<sup>1012</sup> ARROYO YANES, L.M., “La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo”, pp. 219-258. p. 245.

<sup>1013</sup> VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013. p. 18.

menos en principio, que los resultados de los procesos evaluadores pueden aplicarse a cualquiera de las cuatro clases de retribuciones complementarias.

Sin embargo, pronto nos damos cuenta de que esa aparente aplicación general no es tal, pues se dan ciertos matices que hacen dudar de los términos en que queda plasmado el artículo 20.3. Así, la doctrina comparte la idea general de que dos de esas retribuciones complementarias se encuentran especialmente vinculadas a la evaluación del desempeño, pues sus factores definitorios se acercan de una manera más directa a lo que la evaluación va a medir; mientras que las otras dos son ajenas a los procesos evaluadores. En este sentido, tanto ARROYO YANES como LINDE PANIAGUA coinciden al considerar que en principio los apartados b) (complemento de puesto) y c) (complemento de desempeño) quedan especialmente vinculados a la evaluación al tener en cuenta los elementos del desempeño personal más vinculados con las tareas como la iniciativa, la complejidad, la dedicación, etc.<sup>1014</sup>

Sin embargo, si para LINDE PANIAGUA parece más clara la relación apuntada, para ARROYO YANES no encaja finalmente la inclusión del complemento de puesto entre los efectos de la evaluación, aunque la “condicione intensamente”. Esto es así, y coincidimos con este último autor, porque los factores que lo conforman definen las peculiaridades del puesto, que son de carácter objetivo y antecedentes de la propia evaluación<sup>1015</sup>. En otras palabras, el apartado b) define los requisitos del perfil del puesto de trabajo, que van a fijarse en las RPT o instrumentos complementarios como condición previa para establecer la evaluación de cada puesto en concreto; y no olvidemos que la evaluación del desempeño mide y valora al empleado, lo que hace y cómo lo hace en su puesto de trabajo. El empleado conforma, pues, el componente subjetivo de la evaluación del desempeño, mientras que el puesto en sí no es evaluado sino que constituye el elemento objetivo, cuyo contenido define qué elementos concretos de la actuación del empleado se van a valorar.

---

<sup>1014</sup> ARROYO YANES, L.M., “La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 219-258. p. 245. En la misma obra colectiva LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, pp. 193-218. p. 214.

<sup>1015</sup> ARROYO YANES, L.M., “La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo”, pp. 219-258. p. 245.



Dicho esto hemos de mencionar uno de los elementos al que hace mención el citado apartado b) y que por su relación con los que definen el complemento de desempeño presenta algunas dudas y podría dar lugar a confusión. Nos referimos al concepto dedicación, que ya venía incluido en el complemento específico de la LMRFP y que puede compararse con el esfuerzo o interés con que el funcionario se desempeña o, visto desde la perspectiva del complemento del puesto, con el interés o esfuerzo que requiera dicho puesto. Con ello se plantea, nuevamente, la duda sobre la posible aplicación de la evaluación del desempeño a esta retribución, dado su sentido ambivalente, más si tenemos en cuenta que por dedicación se entiende la “acción y efecto de dedicarse intensamente a una profesión o trabajo”<sup>1016</sup>, lo que refuerza su relación con el esfuerzo en la ejecución de las tareas del puesto. A pesar de esta posible vía de conexión entre la retribución complementaria del puesto y la evaluación del desempeño, hemos de considerar nuevamente su incompatibilidad, pues aquí la dedicación cobra un sentido objetivo, de exigencia y esfuerzo que a priori va a suponer el desempeño en el mismo, que se produce con un carácter de continuidad, como el resto de factores, al formar parte del perfil inherente al mismo. A mayor abundamiento, si nos fijamos en la definición dada, el DRAE pone como ejemplos la dedicación plena o la exclusiva, lo que denota un carácter de permanencia que se retribuye de manera fija y periódica, todo lo contrario de lo que exige cualquier retribución al desempeño.

Por el contrario, coincidimos plenamente con LINDE PANIAGUA y ARROYO YANES<sup>1017</sup> en considerar el complemento de desempeño como un claro exponente de la evaluación y donde va a desplegar la mayoría de sus efectos, no sólo por encontrarse tradicionalmente vinculados desde sus orígenes en la LMRFP sino principalmente porque el EBEP hace coincidir de una manera más nítida los factores definitorios del complemento de desempeño con la evaluación al mencionar el interés, iniciativa y esfuerzo como ejemplo de la conducta profesional o desempeño *stricto sensu*, y el rendimiento o resultados obtenidos como idéntico reflejo del elemento objetivo de la propia evaluación.

En cuanto a los otros dos apartados, relativos al complemento de carrera y a los servicios extraordinarios, tanto ARROYO YANES como LINDE PANIAGUA los excluyen de los efectos

---

<sup>1016</sup> DRAE, 4ª acepción.

<sup>1017</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 214. En la misma obra colectiva ARROYO YANES, L.M., “La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo”, pp. 219-258. p. 245.

de la evaluación, aunque hemos de matizar las razones dadas por este último respecto a los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada, pues indica que se trata de tareas que quedan al margen de las obligaciones de los empleados públicos, que es lo que mide la evaluación, cuando lo cierto es que el artículo 53.10 EBEP impone la obligación de cumplir “con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden”, y el 73.2 permite “asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñen”. Todo ello debe enmarcarse dentro de unos límites lógicos de respeto de otros derechos que supone que no sólo las obligatorias o propias del cargo y dentro de la jornada habitual deben ser ejecutadas sino también aquellas que por circunstancias sobrevenidas exijan una dedicación extra.

Dicho lo cual, hemos de coincidir en entender excluido este apartado por cuanto se tratará siempre de circunstancias excepcionales, normalmente imprevistas y que no suelen quedar incluidas entre los compromisos de desempeño. Por otro, lado tampoco nos parece justo que se tengan en cuenta los resultados alcanzados por servicios extraordinarios a la hora de computar el rendimiento total convenido para el período, pues se produciría una doble retribución (por los servicios extraordinarios y por el desempeño correspondiente a los mismos).

Y en fin, respecto del apartado a) y la progresión del funcionario alcanzada en la carrera (que debemos entender referida a la horizontal), para LINDE PANIAGUA se trata de un dato objetivo<sup>1018</sup>, quedando por tanto fuera de los efectos de la evaluación, aunque nosotros justificaríamos más bien su exclusión en que el artículo 20 EBEP ya aplica los resultados de la evaluación directamente en la carrera horizontal a través del ascenso en la misma, mientras que el artículo 24.a) se centra en las retribuciones de carrera, que son inherentes y consecuencia de dicha progresión.

Por tanto, aunque relacionadas íntimamente (la evaluación lleva a la progresión, que a su vez implica un complemento mayor de carrera) llegamos a dos conclusiones: que la consecuencia o efecto directo de la evaluación del desempeño es sólo la progresión en la carrera (determinado expresamente por el artículo 20.3 EBEP), siendo el complemento de carrera una consecuencia directa de esa progresión (aunque indirecta de la evaluación, por medio de la cual se llegó al nivel de carrera que sea), y que no tendría sentido establecer consecuencias en el complemento de carrera derivados de la evaluación del desempeño, pues supondría no sólo duplicar el premio o

---

<sup>1018</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 214.

efectos por superarla sino también porque resulta más lógico y sencillo definir un complemento por cada nivel y dejar para la evaluación las posibilidades de progresión.

Para concluir, no podemos olvidar el artículo 20.5 EBEP, que parece despejar las dudas que ha planteado el apartado 4 al referirse en su conjunto al artículo 24, pues establece (ahora sí) que la aplicación de las retribuciones de su apartado c)<sup>1019</sup> exigirán la aprobación previa de sistemas de evaluación del desempeño. Con esto nos está indicando que será el complemento de desempeño el único que podrá aplicarse en atención a los resultados de la evaluación.

Pero también podemos extraer otra consecuencia de este apartado, y que puede evitar, en la medida de lo posible, que se desvirtúe nuevamente este modelo retributivo, pues indica nada menos y de un modo más claro que la legislación anterior que la aplicación de las retribuciones al desempeño sólo pueden ponerse en práctica si existe un sistema objetivo que permita evaluar el desempeño conforme a los apartados 1 y 2 del citado artículo 20, para lo cual utiliza una dicción que no deja lugar a dudas: “requerirá la aprobación previa”.

La consecuencia que debería derivarse del incumplimiento de este precepto y el abono del complemento sin existir esos sistemas objetivos no sería otra que su nulidad, y así, creemos que los pronunciamientos judiciales debieran ser unánimes al respecto para evitar la situación vivida hasta el momento frente a la tónica actual, que como ya se dijo, han sido dispares y hasta han dado carta de naturaleza a situaciones totalmente injustas<sup>1020</sup>.

### **3.- EL COMPLEMENTO DE DESEMPEÑO. HEREDERO DE UN BUEN MODELO CON ALGUNOS MATICES.**

Como hemos dicho, el artículo 20.5 EBEP deja recaer expresamente la aplicación de sus efectos retributivos en el complemento de desempeño -aunque como sabemos podrá cambiar de nombre con base en la libertad que el EBEP otorga al Estado y las Comunidades Autónomas- que tendrá en cuenta “el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeñe su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”.

---

<sup>1019</sup> Así como de la carrera horizontal y el cese en el puesto de trabajo obtenido por concurso.

<sup>1020</sup> Recordemos, por todas, la STSJ del País Vasco núm. 283/2013 de 3 mayo, Sección 3ª sobre la desnaturalización del citado complemento, ya referida en el Capítulo III.

Lo primero que llama la atención es la similitud de la redacción de este apartado con la terminología utilizada hasta ahora por la LMRFP<sup>1021</sup>, lo que no viene más que a corroborar el acierto del legislador anterior a la hora de establecerlo, no siendo el EBEP más que un elemento continuador, pero sobre todo consolidador del citado complemento al introducir como novedad la evaluación del desempeño, que por otra parte, y como ya hemos indicado anteriormente, era precisamente lo que le faltaba a nuestro sistema de empleo público y en particular a la gestión de las retribuciones dentro del sistema de recursos humanos para poder hablar con propiedad de un incentivo que premie adecuadamente el mayor esfuerzo y dedicación que aporta el funcionario en beneficio de la Administración y, por ende, de los ciudadanos.

No obstante, hemos de reseñar que el EBEP ha eliminado los calificativos “especial” y “extraordinario” del objeto del complemento, lo que desde nuestro punto de vista responde a la intención de incluir no sólo los rendimientos o actividades que sobresalgan notablemente de lo que se considere normal sino para permitir un mayor abanico de niveles o grados de desempeño por encima de ese nivel medio, dando a la Administración la posibilidad de establecerlos más libremente de acuerdo con la flexibilidad que se propugna.

También queda claro, siguiendo a CASTILLO BLANCO<sup>1022</sup>, que este complemento no se refiere al puesto de trabajo ni a la condición de funcionario de quien lo ocupa sino a la forma en que aquel realiza su trabajo y a los resultados de ese mayor esfuerzo, algo que el EBEP destaca precisamente al hacerlo depender expresamente de los resultados de la evaluación en consonancia con lo indicado anteriormente. Por tal motivo resulta esencial que el sistema de evaluación del desempeño que se diseñe haga depender de una manera más decidida las retribuciones de las competencias desarrolladas en el puesto de trabajo, y por otro lado que con aquellas se potencie la cultura administrativa y la participación de los empleados públicos en los resultados de la propia organización, que son reflejo de los propios resultados personales.

El EBEP está reconociendo, en definitiva, las bondades de este tipo de complemento salarial, dinamizándolo ahora con la inclusión de la evaluación del desempeño como sistema de control y condicionante necesario para la aplicación de aquel. Se crea con ello la idea-fuerza del establecimiento de los medios necesarios para cumplir los compromisos del EBEP en la cobertura

---

<sup>1021</sup> De manera muy similar la LMRFP definía el complemento de productividad (y define aún para las CC.AA. que no dispongan de ley de desarrollo del EBEP) en su art. 23.3.c como aquel “destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo”.

<sup>1022</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., “Derechos de los empleados públicos. Derechos económicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009, pp. 457-519. p. 485-486.

de los vacíos que existían en la legislación anterior, centrados en la falta de un compromiso real del funcionario con la organización y sus objetivos, y en la falta de una política retributiva que tuviera en cuenta realmente estos elementos de cohesión, que derivó en las injusticias que conocemos. El Informe de la Comisión así lo indicaba al vincular la necesidad de dar un nuevo impulso al complemento de desempeño y su evaluación con la modernización de las Administraciones, imponiéndose la obligatoriedad de su correcta aplicación<sup>1023</sup>.

El Informe incide en que el complemento debe dejar de ser algo opcional y ciertamente el EBEP acogió este postulado, pues si bien el artículo 24 permite al legislador de desarrollo establecer el complemento de desempeño, el EBEP en su conjunto está centrando su razón de ser en la mejora de la productividad del empleado público y que haya una correlación entre ésta y unas recompensas. Por este motivo impone en el artículo 20.1 la obligatoriedad general de la evaluación del desempeño como respuesta a las carencias de la LMRFP; pero además, el artículo 20.5 hace depender la aplicación del complemento de desempeño de la implantación de sistemas objetivos de evaluación. Teniendo en cuenta las potencialidades del citado complemento y dados los presupuestos indicados, si el legislador pretende establecerlo deberá tener configurado antes o al tiempo un modelo de control del mismo, lo cual resulta del todo lógico y evitará, o al menos limitará, corruptelas.

Bajo esta consideración podemos entrever la importancia que tiene una correcta correlación entre la evaluación del desempeño y sus resultados por un lado, y con la política retributiva -en cuanto a las retribuciones complementarias- por otro, que precisamente debe hacerse depender de dichos resultados.

Esa era la gran falla del sistema que creó el legislador en la LMRFP, establecer unas retribuciones complementarias y hacerlas depender del rendimiento/desempeño pero no atreverse a desarrollar decididamente todo el entramado. La intención fue buena pero se quedó en eso, en mera intención. Habrá que esperar a la aplicación práctica de la evaluación del desempeño y del complemento para saber hasta qué punto existe una adecuada conexión entre ambos y si saben resolver los problemas que surjan, y sobre todo que no se repitan los anteriores.

---

<sup>1023</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. N° 74. p. 158.

### *3.1- Defectos tradicionales del complemento de productividad como lección para el éxito del complemento de desempeño.-*

Somos (hasta cierto punto) optimistas sobre las posibilidades de éxito del complemento de desempeño al conocerse perfectamente los errores de su antecesor. Por tal motivo hemos querido darles con el título de este epígrafe un giro en positivo pues, como vamos a exponer, el éxito del sistema pasa en gran medida por no caer nuevamente en los problemas del pasado.

En este sentido nos vamos a basar en los cuatro motivos principales por los que ha fracasado el complemento de productividad, mencionados por CASTILLO BLANCO y recordados por el Informe de la Comisión<sup>1024</sup>, que tomándolos en su sentido contrario nos darán los presupuestos esenciales para su *posible* éxito. Algunos de ellos ya los hemos ido mencionado en otras partes pero conviene recordarlos. En primer lugar destaca su desnaturalización o uso para fines distintos a los inicialmente previstos. Ahora, con la obligatoriedad de crear un sistema objetivo de evaluación del desempeño esperamos que se corrijan las desviaciones y tanto el legislador como la Administración sean conscientes del inmenso potencial que ofrece una buena aplicación del complemento como incentivador del desempeño.

En segundo lugar, ha habido una gran escasez de técnicas de gestión de personal que permitiesen su implantación. CASTILLO BLANCO resalta que faltaban “habilidades técnicas y gerenciales”<sup>1025</sup>. No sólo han escaseado esas técnicas para su implantación, sino que en conexión con el anterior punto han faltado quienes gestionaran adecuadamente los recursos humanos y se ha manipulado la gestión del complemento. En este sentido el informe de la Comisión destaca la “notoria ausencia de capacidad de gestión en las unidades de recursos humanos para la aplicación del mismo”<sup>1026</sup>. Esto no debería sorprendernos si partimos de dos cuestiones primordiales: en primer lugar la inexistencia de criterios que conectaran un rendimiento o trabajo más allá de la media con dicho complemento. Si no se puede comprobar el especial rendimiento o dedicación difícilmente se podrá otorgar, con las mínimas garantías de objetividad, una retribución adecuada

---

<sup>1024</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. p. 224 y ss. SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., et al., *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 70. p. 151.

<sup>1025</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002. p. 224 y ss.

<sup>1026</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., et al., *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. Nº 70. p. 151.

al mismo. Y en segundo lugar, las anquilosadas estructuras y formas de actuar de los departamentos de recursos humanos de muchas de nuestras Administraciones Públicas, sobre todo de las más pequeñas, que por su tamaño y carencia de medios no han sido capaces de adaptarse a los nuevos tiempos. Es decir, y como ya se ha manifestado, faltaba precisamente la incorporación a nuestro sistema retributivo del empleo público de un mecanismo de evaluación del desempeño. El EBEP trata de resolver este problema a través de la aplicación de la planificación estratégica y de una verdadera gestión del personal, lo que nos lleva al punto siguiente.

En tercer lugar, se ha dado una total desconexión con otras políticas de personal como la carrera, la formación, etc. Éste ha sido un problema generalizado en nuestras Administraciones, pues en los casos en que se aplicó el complemento de productividad de un modo adecuado se solía limitar a premiar económicamente el rendimiento fijado, pero sin unos fines más amplios. El EBEP exige el impulso decidido de la gestión integral de RR.HH (art. 71.4), que supone la coordinación de las diferentes áreas pero manteniéndolas conceptualmente separadas para dotar a cada una de ellas de sustantividad propia. No obstante, el éxito en este punto yace en el establecimiento de unos necesarios vínculos y conexiones entre ellas que permitan extender los resultados de esas políticas en su conjunto, así como de la evaluación (en lo que a nosotros nos toca) en particular hacia el logro de la eficacia y eficiencia de los resultados y la motivación del personal. Relacionado con esto nos encontramos con que la evaluación del desempeño se presenta como un adecuado punto nuclear de conexión entre distintas políticas como las relativas a la mencionadas formación y carrera, que deberían combinarse adecuadamente para dotar al sistema evaluador de mayores posibilidades y no pensar sólo en premiar determinados desempeños con uno u otro incentivo.

En cuarto lugar, ya se ha mencionado el escaso importe del complemento en relación con el conjunto de las retribuciones, lo que invita a realizar una reflexión sobre la conveniencia de dotarlo de más recursos y tomarlo como una inversión de futuro pues de su cuantía, en parte, depende el éxito general de este modelo retributivo. De poco sirven los demás presupuestos si al final el complemento se va a considerar casi como una limosna que no compense el esfuerzo y los controles que la evaluación del desempeño exige.

Siguiendo nuevamente a CASTILLO BLANCO, el éxito del sistema evaluación /complemento de desempeño radicará en este punto en dos factores fundamentales: que exista una cuantía global adecuada para retribuirlo, lo que quedará limitado por las mencionadas restricciones presupuestarias; y que el importe individual (o grupal) que se asigne sea perceptible

y proporcional al nivel de desempeño con el objeto de que motive, lo que lleva al ya mencionado problema de la cuantificación<sup>1027</sup>, cuestión respecto de la que el INAP recomendó que no fuese inferior al 5% del total de las retribuciones fijas y que se encontrase entre un 10% y un 20% en los desempeños excepcionales, aunque obviamente estos parámetros generales dependerán mucho de lo que se evalúe en cada caso y de los criterios generales y específicos que se adopten por las distintas Administraciones<sup>1028</sup>.

En definitiva, el complemento de desempeño debe tener un peso específico en las políticas de personal y ha de hacerse depender efectivamente del desempeño del empleado. La Exposición de motivos se refiere a la vinculación a la productividad y al rendimiento, pero debemos entender más amplio ese ámbito, pues ya hemos indicado que la evaluación del desempeño va más mucho más allá.

### *3.2.- Problemas inherentes a la evaluación y sus efectos en el complemento de desempeño. Algunas posibles soluciones.-*

Además de los problemas generales que hemos visto que han existido en nuestro sistema retributivo general, las retribuciones complementarias y sobre todo el complemento de desempeño, por sus especiales características, presentan una serie de problemas propios que es necesario atajar si se quiere contar con un modelo mixto de retribuciones fijas y al desempeño realmente renovado, que motive al empleado hacia ese buen hacer tan esperado en nuestras Administraciones, y que aporte a éstas los mecanismos de control de su labor de aquellos suficientes para alcanzar sus metas, no sólo organizativas sino las más elevadas de servicio a los intereses generales.

A continuación vamos a apuntar los problemas que creemos más importantes a la hora de establecer un modelo de complemento al desempeño que surta los efectos esperados y sus posibles soluciones. Teniendo en cuenta el carácter compilador de esta revisión, algunos ya han sido mencionados.

---

<sup>1027</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., “Derechos de los empleados públicos. Derechos económicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009, pp. 457-519. op. Cit. p. 487.

<sup>1028</sup> INAP. Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo, Madrid, INAP, 1992. p. 36.



### 3.2.1.- El salario no es el único factor de motivación. Otros efectos motivadores de la evaluación del desempeño.-

Nos encontramos en un mundo en el que se ha establecido como convención que la de carácter pecuniario es la principal recompensa al trabajo, y ello es cierto en parte, no habiendo duda de que es el más importante incentivo por ser necesario para satisfacer nuestras necesidades, pero tampoco hay que olvidar los estudios sobre motivación laboral, como el ya citado de MASLOW, que consideran que la retribución no es lo único que empuja a las personas a tener un buen desempeño, pues trabajamos por una gran variedad de razones, no sólo económicas (estatus y reconocimiento, crecimiento personal, sentido de pertenencia a un grupo, etc.)<sup>1029</sup>.

Desde este punto de vista hemos de considerar que el reconocimiento económico es actualmente un factor de carácter más bien denominado fisiológico o “higiénico”, de acuerdo con la teoría *bifactorial* o de los dos factores de HERZBERG<sup>1030</sup>, sobre los motivos que influyen en

---

<sup>1029</sup> MASLOW, A.H., *Motivation and personality*, 2d edic., New York, Harper & Row, 1970. La edición en castellano se encuentra en MASLOW, A.H., *Motivación y personalidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991. HERZBERG, F., MAUSNER, B., *et al.*, *The Motivation to Work*, Transaction Publishers, 2011. También FERNÁNDEZ GARCÍA, P., “Las relaciones laborales y la motivación del personal”, Sanabria Pérez Carmen (Coord.), *Motivacion do personal o servicio da Administracion Pública*, Santiago de Compostela, Escuela gallega de Administración Pública, 1995, pp. 33-48. ESPINOSA ALVAREZ DE LARA, J.L., “Aspectos económicos, profesionales y sociológicos de la motivación laboral: diferencias entre el sector público y el privado”, pp. 57-72. ALONSO, P. y LEWIS, G.B., “Public service motivation and job performance evidence from the federal sector”, *The American Review of Public Administration*, vol. 31, nº 4, 2001, pp. 363-380. ANDERSEN, L.B., JØRGENSEN, T.B., *et al.*, “Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships”, *The American review of Public Administration*, vol. 43, nº 3, 2013, pp. 292-311, BRIGHT, L., “Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?”, vol. 38, nº 2, 2008, pp. 149-166, LEE, Y.-J., “Behavioral Implications of Public Service Motivation: Volunteering by Public and Nonprofit Employees”, vol. 42, nº 1, 2012, pp. 104-121.

<sup>1030</sup> HERZBERG, F., “One more time: How do you motivate employees”, *Harvard Business Review*, 1987, pp. 88-99. El autor distingue los factores de higiene, entre los que se incluyen la seguridad, el salario, la vida personal, las relaciones con el superior...; y los factores motivadores intrínsecos, donde se hallan el desarrollo personal, la responsabilidad, el trabajo en sí, y como elementos más motivadores el reconocimiento y el logro. Versión en castellano, HERZBERG, F., “Una vez más: ¿cómo motiva a sus empleados?”, vol. Reimpresión r0301f-e, 2003, pp. 67-76. De manera similar, MASLOW aportó su conocida pirámide de las necesidades humanas, colocando en la base las fisiológicas más básicas (comida, abrigo, etc.), y después las de seguridad, las sociales, las necesidades de estima y, finalmente, en la cúspide, las de autorrealización.

el trabajo de las personas en las empresas, y que no produce necesariamente motivación llegado a cierto nivel (cuando están cubiertas esas necesidades básicas).

De hecho, tendemos a hablar de las retribuciones en términos puramente dinerarios pero sabemos que pueden ser también de carácter no pecuniario, y así lo reconoce el Informe de la Comisión al insertar el sistema retributivo en el más amplio de recompensas, “que consiste en el conjunto de compensaciones, económicas y no económicas, que el empleado percibe por su trabajo”<sup>1031</sup>, poniendo algunos ejemplos que se van a reflejar en el EBEP. Entre éstos hay algunos bien conocidos en nuestra tradición como las expectativas de promoción o la formación, que el EBEP conecta claramente como compensación a los resultados de la evaluación. Otros también son habituales en algunas Administraciones, como los de carácter social (planes de pensiones; fondos sociales, aunque estos últimos suelen suponer un abono dinerario directo). Pero otros son menos *tangibles*, como “la sensación de competencia, la realización personal, el reconocimiento social...”<sup>1032</sup>, así como también la conciliación, el sentido de pertenencia a un grupo profesional, etc. Se trata del denominado salario emocional.

De hecho, el EBEP no da por sentado que la retribución deba ser exclusivamente económica y por ello, teniendo en cuenta los problemas apuntados de limitación presupuestaria de las retribuciones complementarias, las Administraciones deberían ser más imaginativas a la hora de motivar a sus empleados y aprovechar sus recursos para compensar la insuficiencia de retribuciones pecuniarias. Además, se suele recomendar que la evaluación no tenga efectos económicos cuando se implante, sobre todo en las fases piloto (como ocurre en la AGE, excepción hecha de la práctica en Asturias) y hasta que se vaya interiorizando su uso, pues en caso contrario se asociaría exclusivamente a la obtención de una retribución complementaria.

No sólo es cuestión de buscar otro tipo de incentivos que premien materialmente al empleado por tener un buen desempeño; de la misma manera se trata de la responsabilidad por hacer de su satisfacción personal (el motivador intrínseco) otro factor esencial en la configuración del modelo de empleo público y cultura administrativa que se busca. Esto, lejos de quedar relegado a materias ajenas al EBEP se vislumbra en su articulado y es fruto de la reflexión que también hacía el Informe de la Comisión al hablar de la necesidad de mantener el talento y la motivación como uno de los fines de la evaluación del desempeño.

---

<sup>1031</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 145.

<sup>1032</sup> Op. Cit. p. 145.

Por poner unos ejemplos sencillos, algunos de los cuales ya mencionamos, podría aplicarse un porcentaje mayor de los fondos sociales para premiar los resultados de la evaluación; o como ya se propusiera desde el INAP en 1992, ofrecer mayor autonomía, más flexibilidad horaria, derecho a participar en actividades externas o internacionales...<sup>1033</sup>.

Existen, además, otros muchos incentivos que sin suponer desembolso para la Administración o siendo muy económicos, permiten recompensar el desempeño. Las Administraciones deben ser imaginativas y conocer tanto los medios de que disponen y que podrían utilizar con un poco de psicología para saber lo que más valoran sus empleados. En este sentido se puede aprender mucho de la empresa privada. Por ejemplo, si se dispone de comedor, piscina o servicios similares podrían ofrecerse abonos o cupones para usarlos gratuitamente. Si se dispone de aparcamiento se podrían reservar plazas para premiar a los empleados más sobresalientes. También podrían preverse vales para ser utilizados en zonas de aparcamiento restringido (zona azul...).

En fin, son múltiples las opciones. De lo que no cabe duda es del gran abanico que se les ofrece a las Administraciones, de su menor coste en general y de su mayor efectividad desde un punto de vista psicológico, aunque también hay que decir que se requerirá un buen sistema de gestión (que puede englobarse en el área de gestión del reconocimiento)<sup>1034</sup>, teniendo en cuenta que no todo el mundo valora cada recompensa igual, así como la dificultad de establecer la equivalencia entre recompensas de distinta naturaleza, si bien un medio factible sería considerar su valor de mercado. Para paliar estas cuestiones sería conveniente establecer, por ejemplo, “cartas” de recompensas con varias posibilidades, a elección del evaluado.

### *3.2.2.- Los períodos de evaluación largos desincentivan el desempeño.-*

Está demostrado por la psicología en general y la del trabajo en particular, que si bien nos movemos por incentivos debe haber una cercanía temporal entre la acción y la recompensa (o el castigo), lo cual obliga a mantener unos incentivos a lo largo del tiempo e irlos recordando periódicamente para mantener alerta el interés del trabajador por mejorar su desempeño. Como indica KOHN, “Las recompensas no crean un compromiso duradero. Simplemente, y

---

<sup>1033</sup> INAP. Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo, Madrid, INAP, 1992. p. 37.

<sup>1034</sup> PADILLA RUIZ, P., “La gestión del reconocimiento en la Administración Pública”, Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos., nº 364, 2013.

temporalmente, cambian lo que hacemos”<sup>1035</sup>. Por eso es necesario mantener la expectativa de un incentivo a medio plazo para que no decaiga el interés por él.

Hemos visto a lo largo del presente estudio que las evaluaciones que suelen llevarse a cabo tienen una periodicidad anual y por tanto el incentivo, gratificación o bono de productividad, se otorgan al finalizar el mismo<sup>1036</sup>, aunque hay autores como LINDE PANIAGUA, que recomienden expresa y precisamente a efectos retributivos las trienales pero nunca las inferiores al año<sup>1037</sup>. De hecho, suele ser normal o al menos debería serlo, que jefes y subordinados se reúnan al menos una vez a la semana o al mes (si no cada día) para planear y hacer el seguimiento de sus unidades. También suele utilizarse la posibilidad de que el evaluado vaya anotando los hechos relevantes en su trabajo a lo largo del año para tener un histórico y poderlo presentar en la entrevista de evaluación. Así ocurre, por ejemplo, en el Principado de Asturias.

Quizás sea conveniente, empero, realizar evaluaciones parciales a mitad del período de evaluación con el doble objetivo de permitir un conocimiento más temprano del cumplimiento de los objetivos marcados y poder así corregir a tiempo las desviaciones, al mismo tiempo que hacer más corto el plazo de pago de las recompensas mediante un anticipo, por ejemplo.

Podría considerarse, si se quiere, como un pago a cuenta del resultado final y además motivaría más al empleado al ver cómo su esfuerzo va obteniendo frutos. Si es posible, dependiendo del puesto, podrían establecerse evaluaciones parciales mensuales, sobre todo en cuanto a objetivos, y pagar también mensualmente, como se hacía con el complemento de productividad.

### *3.2.3.- No alineamiento del complemento de desempeño con los objetivos de la organización.-*

Ya hemos indicado que la finalidad del complemento de desempeño es equilibrar los objetivos del empleado con los de la Administración, donde entra en juego una fuerte cultura

---

<sup>1035</sup> KOHN, A., “Why incentive plans cannot work”, *Harvard Business Review*, vol. Sept.-Oct., 1993.

<sup>1036</sup> INAP. Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo, Madrid, INAP, 1992. p. 36.

<sup>1037</sup> LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201. p. 191. LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218. p. 206.

administrativa y el necesario alineamiento en el que los empleados miren en la misma dirección, hacia el logro de dichos objetivos. Al mismo tiempo, y con el fin de que la evaluación del desempeño tenga éxito, se necesita que la Administración tenga claros sus objetivos, motivo por el cual recordamos que era necesario que realice una adecuada planificación de los fines que trata de alcanzar en función de las necesidades que deba cubrir.

Sin embargo, el hecho de conocer esos objetivos y fijarlos en cada nivel de la organización no quiere decir que se les deba otorgar unas consecuencias retributivas complementarias a todos ellos. Hemos de tener en cuenta la distinción entre un nivel normal de desempeño, donde entrarían parte de los objetivos, y el logro de unos objetivos por encima de lo que sea ese desempeño normal, que es lo que remunera dicho complemento.

Por tanto, una vez que la Administración conozca sus objetivos deberá saber priorizar los que quiere potenciar con el fin de establecer la oportuna relación entre su logro y el complemento de desempeño; es decir, al establecer el sistema de evaluación y conectarle unas consecuencias retributivas (o de otro tipo) hay que saber qué se quiere incentivar en aquella, en función de los objetivos generales de la Administración.

#### *3.2.4.- Dificultades para valorar el importe del complemento en la Administración.-*

Como sabemos, la empresa privada se rige por criterios meramente economicistas y por tanto de beneficio pecuniario. Es por ello que, como su finalidad es ganar dinero, debe y puede calcular con extraordinaria exactitud el beneficio marginal de la venta de cada uno de sus productos o servicios y por tanto valorar la cantidad que puede asignar por cada incremento de la productividad. En cambio, también sabemos que la Administración Pública carece de dichos fines y criterios, resultándole muy difícil valorar el incremento del complemento por unidad de resultado o, más aún, de desempeño. Además, nos encontramos con los límites legales en la masa global de las retribuciones complementarias, que pueden provocar problemas a la hora de incentivar el mayor desempeño.

El problema de la valoración de las retribuciones en general ha sido abordado por el Informe de la Comisión al incidir en que “no se determinan, en realidad, en función de variables puramente económicas o de mercado, o de exclusivos criterios de gestión de los recursos humanos, sino que su determinación forma parte –y muy importante- de la política

presupuestaria”<sup>1038</sup>. Esta valoración afectará al interés de los empleados por esforzarse, con lo que disponer de un sistema justo de recompensas resulta esencial para el éxito de los resultados finales de la Administración. La cuestión se resume en que el esfuerzo que supone llegar a un determinado nivel de desempeño puede no compensar el complemento ofrecido, por lo que habrá de tenerse en cuenta y equilibrar ambos elementos.

Tengamos en cuenta que ese esfuerzo por encima del normal es de carácter voluntario para el empleado. El empleado puede no querer esforzarse en mejorarlo porque esté conforme con el salario que recibe o no le merezca la pena ese mayor esfuerzo a realizar, y su intención sea simplemente cumplir su jornada y cobrar su nómina sin mayores preocupaciones ni tener el estrés que supone alcanzar unos objetivos o competir con otros empleados más allá de los mínimos que exige un trabajo normal.

Nos planteamos si ese empleado, que está cumpliendo sus obligaciones al realizar las tareas que conforman un desempeño normal, dentro de la media, ni por debajo ni por encima de lo mínimo, está perjudicando a la organización. En principio, si existe este denominado desempeño medio a partir de cual poder desarrollar todo el sistema de evaluación para medir los que sean mejores o peores, no cabría reproche alguno. De hecho, no olvidemos que el complemento de desempeño no supone ni más ni menos que un aliciente hacia el logro de un mayor desempeño, pero no impone llevarlo a cabo pues estamos hablando de incentivar el desempeño, lo que lleva inherente la voluntariedad. Hasta ahí, como decimos, no se podría censurar la conducta del empleado por lo que respecta a ese desempeño individual.

En fin, el sistema que se establezca para recompensar el desempeño debe ser sensible a los cambios productivos para que realmente se aprecie una diferencia que incida positivamente en el empleado en dos sentidos, por un lado que premie equitativamente su mayor contribución y se note esa diferencia entre los más y los menos productivos; y por otro que le motive a seguir desempeñándose positivamente. Son pues, dos cuestiones que habrá que estudiar y valorar detenidamente: el rendimiento que se va a retribuir y el esfuerzo o desempeño inherente a su consecución.

La solución de la valoración del complemento de desempeño pasa porque las Administraciones realicen un importante esfuerzo a la hora de planificar sus sistemas retributivos

---

<sup>1038</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 146.

y de compensación del desempeño. Deben ser muy cautelosas a la hora de planificar su política retributiva, conectándola adecuadamente con la evaluación con el objetivo de maximizar la inversión que supone destinar unas determinadas retribuciones complementarias a premiar el desempeño de los empleados públicos, a la par que se les mantiene motivados y productivos.

Y puesto que los objetivos deben quedar claros y se ha de saber el nivel de desempeño que se va a recompensar y el montante de las retribuciones complementarias, una primera aproximación para lograr esa adecuada valoración podría ser comenzar con el cálculo de la retribución que corresponde por unidad de desempeño que está sujeta a compensación. Una ventaja de la evaluación del desempeño es que sus resultados terminan teniendo un carácter cuantitativo, es decir, que tanto los rendimientos como las conductas se van a traducir en cifras, con lo que sería posible realizar una simple división entre el montante del complemento y la cantidad total que se prevé obtener como resultado de la evaluación, referida a esos objetivos a retribuir. Esto daría el punto de partida, cuantificado en euros, por cada unidad de resultado. A partir de aquí se pueden realizar los ajustes que se deseen, como separar retribuciones por tipo de desempeño, etc. en función de las características y la complejidad del sistema.

### *3.2.5.- La siempre tentadora y fácil opción del 'café para todos'.*

Hemos de rechazar tajantemente, y eso debería dejarlo claro la legislación en materia de empleo público que se vaya aprobando, la desviación que se ha venido dando desde hace años en la aplicación del complemento de productividad. No ha bastado ya con insistir en leyes como la LMRFP ni en las sucesivas de Presupuestos Generales del Estado o autonómicos en el objetivo y la razón de ser del complemento de productividad cuando vemos a diario que se está abonando con carácter periódico en el tiempo y fijo en la cuantía, habiéndose generalizado su uso para tratar de 'mejorar' y 'ajustar' el salario de los funcionarios al coste de la vida y soslayar en no pocos casos los límites de aumento de sus retribuciones establecidos por aquellas Leyes de Presupuestos<sup>1039</sup> en unos casos, y/o compensar a los afines en un sistema clientelar que ya criticara

---

<sup>1039</sup> Lo cual no ha sido respetado por algunas Comunidades Autónomas ya que, o bien han aprobado incrementos retributivos por encima de las establecidas por el Estado, o no han reflejado las cuantías concretas en sus leyes de presupuestos. Ambos casos pueden estudiarse en la STC 222/2006, de 6 de julio.

RAMÓN Y CAJAL y por desgracia aún demasiado extendido, en otros<sup>1040</sup>; todo ello justificado en la discrecionalidad de las Administraciones Públicas<sup>1041</sup>.

Desde este punto de vista recordemos, con CASTILLO BLANCO, que el complemento de productividad ha sido históricamente una de las instituciones más débiles y *prostituidas* en nuestro ordenamiento de función pública, y en materia salarial en particular, debido en gran parte a la falta de sistemas e instrumentos que permitieran evaluar lo que el empleado hace y su mayor productividad, y justifiquen la aplicación y pago de dichos complementos a los empleados públicos<sup>1042</sup>.

Por eso nos preguntamos si la introducción de la evaluación del desempeño por el EBEP solventará los problemas que arrastra. Sin duda el EBEP quiere dar un importante impulso a su implantación pero tampoco hay que olvidar que supone un cambio de cultura inmenso, así como la citada práctica patria de no aplicar las normas completa ni correctamente.

La Jurisprudencia no ha ayudado mucho -como sabemos- en este despropósito, y junto a resoluciones coherentes con lo que debe ser este complemento<sup>1043</sup> hay otras “que en aplicación de

---

<sup>1040</sup> RAMÓN Y CAJAL, S., *Charlas de café*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2000. p. 274. Citado por JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en las instituciones”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013, pp. 45-67. p. 50.

<sup>1041</sup> STS de 23 de mayo (RJ 1985\2318): “aun aceptando, en principio, que pudiera admitirse que la Administración goza de una cierta discrecionalidad en la fijación de las retribuciones complementarias, esa discrecionalidad tiene el límite que surge del principio de igualdad que consagra el Artículo 14 de la Constitución Española”. La discrecionalidad ha sido tratada por autores como ATIENZA RODRÍGUEZ, M., “Sobre el control de la discrecionalidad administrativa: Comentarios a una polémica”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 85, 1995, pp. 5-26, BACIGALUPO SAGGESE, M., *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, UNED, Tesis Doctoral, 1997, GONZÁLEZ GONZÁLEZ, O., “El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa”, *Actualidad administrativa*, nº 21, 2011, pp. 7, IGARTUA SALAVERRÍA, J., “Principio de Legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 92, 1996, pp. 535-554, MIQUEL SILVESTRE, R.M., “Consideraciones sobre la discrecionalidad administrativa”, *Libro homenaje a Jesús López Medel*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad, 1999, pp. 2023-2098, REQUENA LÓPEZ, T., “Ideas en torno a una expresión falaz: el control de la discrecionalidad administrativa”, *Discrecionalidad administrativa y control judicial : I jornadas de estudio del gabinete jurídico de la Junta de Andalucía.*, Madrid, Civitas. Junta de Andalucía, 1996, pp. 89-96.

<sup>1042</sup> CASTILLO BLANCO, F.A., “Derechos de los empleados públicos. Derechos económicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009, pp. 457-519. p. 485.

<sup>1043</sup> STS de 11 de septiembre de 1993 declaró que “el complemento de productividad tiene el carácter de incentivo eminentemente personal, por lo que no cabe generalizarlo a todos los funcionarios adscritos a determinado servicio



la doctrina de los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*) por parte de la Administración han aplicado el criterio del devengo del complemento de productividad en casos para los que no estaba previsto”<sup>1044</sup>.

Esta doctrina favorable a utilizar el complemento más allá de sus fines iniciales nos plantea otra cuestión relacionada con la garantía de indemnidad retributiva que establece la Disposición Transitoria Primera del EBEP<sup>1045</sup>. No se entiende bien cómo se puede crear todo un sistema nuevo de retribución de la productividad que trata de evitar las corruptelas anteriores cuando por otro lado se mantiene la situación salarial anterior, si es esa realmente la intención del precepto, aunque por otro lado estamos hablando de derechos salariales de los empleados públicos. La Jurisprudencia mencionada ha creado unas situaciones inauditas por las que se está pagando productividad a empleados que *no producen*. ¿Cómo se va a solucionar esto? O se parte prácticamente de cero en esta cuestión, eliminando a priori el complemento de productividad (o como se denomine en el futuro) que muchos cobran de manera continuada e injusta, estableciendo criterios objetivos realmente ajustados a derecho (lo que supondría la vulneración de sus *derechos adquiridos* al haberse mantenido en el tiempo de manera prolongada y fija, o incluso al haberse reconocido judicialmente) o se mantiene una situación insostenible y todo lo que se propone el EBEP en esta materia no servirá para nada.

---

porque desnaturalizaría su esencia y finalidad”. SAN 2000/115566. Recurso núm. 905/1997. FJ 3º: “El complemento de productividad, al que se refiere el art. 23.3.c) de la citada Ley [30/1984] como “el destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo”, es evidente que posee un importante aspecto subjetivo en la medida en que la ley habla de “interés o iniciativa con que el funcionario desempeña su trabajo”, aunque también posee un relativo aspecto funcional, en cuanto habla de “especial rendimiento” y de “actividad extraordinaria”, siendo, en definitiva, su asignación, dentro de las previsiones presupuestarias, cuando concurren aquellas circunstancias, establecida por la Administración”. La STSJ de Galicia (S. 693/1999): “no es una percepción de carácter objetivo” ni “ostenta precisamente un carácter automático”; o por último, la STSJ Murcia 225/1998, de 7 de abril: “el complemento de productividad [es] una retribución de carácter subjetivo o individual que implica la valoración diferenciada del trabajo de cada funcionario, por lo que no es conforme con el precepto transcrito de la Ley 30/1984 asignarlo de manera generalizada a todos los funcionarios de una misma entidad o unidad administrativa sin referencias concretas a la actividad o rendimiento de cada funcionario”.

<sup>1044</sup> PADILLA RUIZ, P., “El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 17, 2008, pp. 2867-2886. p. 2.869.

<sup>1045</sup> El primer apartado de la citada Disposición establece: “El desarrollo del presente Estatuto no podrá comportar para el personal incluido en su ámbito de aplicación, la disminución de la cuantía de los derechos económicos y otros complementos retributivos inherentes al sistema de carrera vigente para los mismos en el momento de su entrada en vigor, cualquiera que sea la situación administrativa en que se encuentren”.

Dejamos apuntada la posibilidad de que al desarrollarse el EBEP en cuanto al complemento de desempeño, y con el fin de reconducir una situación como la mencionada, se fuesen sustituyendo paulatinamente, de manera bien estudiada y motivada, esos complementos anteriores a la implantación de sus respectivos sistemas de evaluación por otros adaptados al EBEP y a los criterios de la evaluación del desempeño, a través de complementos transitorios y absorbibles.

Derivado de lo anterior, llama la atención que el legislador del EBEP, conector de esos problemas, no haya incluido en su articulado la previsión obligatoria de que el complemento no tenga un carácter fijo en la cuantía ni periódico en el tiempo. Sabemos que hasta ahora no ha servido de mucho pero evitaría muchos disgustos y nuevas tentaciones, además de dejar clara su verdadera naturaleza.

#### **4.- CONCLUSIONES.**

El sistema retributivo constituye el más importante medio incentivador y compensador del trabajo. Si se quiere una Administración que cumpla todos los parámetros que establece el EBEP se hace necesario articular un modelo que equilibre las limitaciones presupuestarias de las Administraciones Públicas con la garantía de un salario justo y equitativo, motivo por el cual se ha apuntado el problema de mentalidad en nuestras Administraciones al considerar el salario prácticamente como el único incentivo. Aquellas limitaciones podrían solucionarse en parte con la aplicación de otros modelos de recompensa que, siendo incluso más económicos que el propio salario, potenciarían un mayor desempeño por conllevar mayor motivación.

En cualquier caso, el complemento de desempeño conforma el núcleo de las reformas pendientes por parte de aquellas para mejorar la eficacia, eficiencia y motivación de los empleados públicos. La conexión entre los resultados de la evaluación y el complemento resulta innegable; la cuestión es saber si se aprovechará la experiencia acumulada en la utilización del complemento de productividad para evitar los desvíos producidos, sin perder de vista las posibilidades del llamado salario emocional.

La evaluación del desempeño ha venido a ayudar en esta tarea como elemento esencial para completar el círculo desempeño-control-compensación, por lo que no hay excusa para no aplicarla y que ésta sea coherente con lo que merecen los empleados públicos. ¿Se conseguirá? En principio no hay motivos para dudar de la capacidad de nuestras Administraciones para apuntarse a los cambios que el EBEP brinda si quieren ofrecer mejores servicios a los ciudadanos,

sobre todo por la importancia que el sistema retributivo tiene en el gasto público. Una eficiente utilización del complemento permitirá mejorar los resultados de las Administraciones, la motivación de los empleados y ante todo, lo que el ciudadano recibe, así como su satisfacción. Lamentablemente hay que contar con los derechos adquiridos a través de esas malas prácticas de las que las Administraciones han sido tristes colaboradores necesarios y por tal motivo haría falta mucho coraje para superarlas y conseguir un sistema retributivo realmente justo.

Pero al mismo tiempo, hemos apuntado otros problemas atinentes al complemento de desempeño que las Administraciones deberán resolver para poder extraer todo el potencial de la evaluación del desempeño como sistema, y sobre todo por lo que respecta a la motivación del empleado público. En particular, se deberá realizar un importante esfuerzo para mejorar su importe y los criterios de distribución, lo que nos lleva al problema de la valoración de la mayor aportación del empleado al esfuerzo administrativo, pues no todo lo evaluable es fácilmente cuantificable en términos retributivos en la Administración. Esto requerirá en primer lugar una perfecta planificación de los objetivos a lograr, sean rendimientos o desempeños.

Puesto que el complemento de desempeño retribuye un rendimiento superior al normal sabemos que deberá conocerse previamente lo que sea éste, que habrá de estar perfectamente determinado para no retribuir con el complemento lo que ya se hace vía otras retribuciones. El mayor rendimiento, sea en términos de resultados o conductas, será lo que se deba tener en cuenta a la hora de calcular la retribución del desempeño. Para llevar a cabo este proceso y puesto que los resultados de la evaluación se traducen, necesariamente, en cifras, hemos propuesto como una forma sencilla de distribución del complemento de desempeño su prorrateo entre la cuantía total de ese exceso de desempeño.

De lo que se trata es de alinear adecuadamente los intereses y motivaciones de los empleados públicos con los objetivos de las Administraciones, y donde el papel más complicado lo tendrán éstas, sin duda alguna, a la hora de poder establecer exactamente sus objetivos y en particular aquellos cuyo cumplimiento quieren impulsar mediante el complemento de desempeño, así como para incentivar a sus empleados hacia su logro y que dicho complemento consiga realmente cumplir la función para la que se creó originalmente, dirigiendo ese mayor esfuerzo hacia el interés general.



## **CAPÍTULO XI.- LA FORMACIÓN COMO CONDICIONANTE Y RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. OTRAS POSIBLES APLICACIONES DE LA EVALUACIÓN**

Si el EBEP pretende lograr un empleo público moderno y profesional es lógico que la formación juegue un papel esencial en la gestión del personal. En particular, la evaluación del desempeño constituye nuevamente un elemento fundamental al permitir detectar las necesidades formativas del empleado público. No obstante, como también veremos, de la formación también depende una evaluación del desempeño óptima.

### **1.- LA IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN EN EL NUEVO EMPLEO PÚBLICO.**

La formación del empleado público constituye un elemento esencial en la transformación de la Administración por aportar la base necesaria para el logro de un empleo público profesional y de calidad, aunque su importancia no es exclusiva del sector público por venir reconocida en el artículo 40.2 CE, que obliga a los poderes públicos al fomento de “una política que garantice la formación y readaptación profesionales”<sup>1046</sup>.

---

<sup>1046</sup> Sobre la formación y su reconocimiento constitucional puede leerse a ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994. p. 111 y ss. Sin ánimo exhaustivo también se puede leer sobre la formación en la Administración a GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J.C. y GUTIÉRREZ DÍAZ, M., *Formación innovadora: nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*, Oleiros, La Coruña, INAP-Netbiblo, 2013. MORALES MARÍN, M., *Los sistemas de formación de los funcionarios públicos*, Alcalá de Henares, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1962. GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., “La formación permanente de los funcionarios públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 139, 1971, pp. 85-103. FERRET I JACAS, J., “Las singularidades en la formación de los funcionarios públicos”, nº 241, 1994, pp. 483-500. JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Selección, formación y carrera administrativa en la Función Pública vasca: normativa básica y situación actual”, nº 204, 1985. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y FUNDACIÓN FORMACIÓN Y TECNOLOGÍA. *La formación de directivos para la modernización de la administración pública*, Madrid, MAP, 1992. NAVARRO DOMENICHELLI, R. y BOIX CUENCA, A., *Guía metodológica para la evaluación del impacto de la formación continua en el desempeño laboral*, Valencia, UGT País Valenciano, 1998. SISTERNAS, X., “Formación para el cambio, cambio en la formación”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, 1999, pp. 109-117. STAKE, R.E., “El desarrollo de los centros de evaluación y la formación de los evaluadores”, *Gestión y análisis de políticas publicas*, nº 3, 2010, pp. 2. RIVERA MARTÍNEZ, J.A., *Formación y carrera administrativa ¿derecho o deber?* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las

A pesar de que el EBEP no dedica ningún artículo en particular a la formación no hemos de negar su importancia y hasta su carácter transversal en el logro de un empleo público profesional, como recuerda JIMÉNEZ ASENSIO<sup>1047</sup>. Si tanto el espíritu como el texto del Estatuto propugnan un empleo público en el que se seleccione y retenga a los mejores, es lógico pensar que se prevean asimismo mecanismos para mantener adecuadamente formado ese capital humano dados los constantes cambios que sufre nuestra sociedad y la necesidad -también vista por el EBEP- de que la Administración esté en todo momento al nivel de las exigencias de la era de la información, los avances técnicos, científicos, políticos, humanos, etc.<sup>1048</sup>. Nos encontramos en un entorno en el que ha aparecido la llamada *gerencia de la turbulencia* para dar cuenta de las necesidades de la gestión pública actual y lo que HERNÁNDEZ TORRES denomina “la complejidad, la incertidumbre y la ausencia de esquemas de referencia para el futuro”<sup>1049</sup>. En ese medio tan cambiante se hace imprescindible la formación y la gestión del conocimiento, que se convierte en un elemento estratégico en el desarrollo de las personas y la calidad de las organizaciones.

En tal sentido es importante reseñar que no hay que considerar la formación sólo como una mejora de conocimientos sino que va más allá, pues sobre todo ayuda a mejorar habilidades, actitudes, o dicho en otras palabras, competencias, lo que la convierte en la herramienta perfecta dentro del marco de un sistema de evaluación del desempeño al enlazar con los dos elementos esenciales del trabajo del empleado que se van a tener en cuenta en la misma y que ya conocemos: lo que hace, su rendimiento, que se conecta principalmente con sus conocimientos; y cómo lo hace, sus actitudes y conducta, que entronca con las habilidades.

No en vano, CORTÉS CARRERES ha definido la formación como “las acciones que se planifican y se llevan a cabo con el objetivo de facilitar la adquisición, el desarrollo, la activación

---

Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 107-114. RIVAS, J.V.G., “Selección y formación”, Olías de Lima Gete Blanca (Coord.), *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Editorial Complutense. Univ. Complutense, 1995, pp. 79-96.

<sup>1047</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87, 2010, pp. 637-688. p. 660.

<sup>1048</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. p. 371.

<sup>1049</sup> HERNÁNDEZ TORRES, M., *Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad* [Conferencia], VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración pública, Lisboa, Octubre, 2002.

y/o eliminación de las competencias organizacionales”<sup>1050</sup>. Por desgracia, la formativa ha sido una faceta en la que no se ha invertido el esfuerzo necesario en nuestras Administraciones pero que por el contrario podría solucionar algunos de los más importantes problemas de nuestro empleo público, pues de ella depende una rápida respuesta a las demandas ciudadanas, un trato adecuado, aplicar las TIC de manera más eficiente, etc., sin olvidar tampoco una imprescindible referencia a la formación del personal directivo, que por sus funciones específicas y especializadas requerirá de unas capacidades constantemente adaptadas a los cambios a los que antes nos referíamos.

El Informe de la Comisión tuvo en cuenta esta necesidad y la conectó no sólo con la retención del talento sino de manera especial con la buena Administración, con lo que la formación es así entendida como un factor esencial en el devenir de la Administración que todos esperamos al decir que “el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos debe hacer posible [...] la formación más apropiada” para atender el servicio público<sup>1051</sup>.

Así pues, la formación del empleado público conforma un elemento dentro de la gestión de personal que se configura también en la esencialidad de las reformas del EBEP y que garantizará un empleo público moderno, eficaz y atento a los cambios. Esa necesidad -más que conveniencia- de contar con personal suficientemente capacitado y cualificado da motivos al Informe para proponer al legislador del EBEP que la formación conforme uno de los principios que le guíe para garantizar un servicio de calidad<sup>1052</sup>.

Por otro lado, tampoco hay que olvidar que la formación constituye un área de la gestión de recursos humanos con su propia sustantividad y que, al igual que se indicó para otras áreas, debe estar conectada con ellas a fin de dotar al sistema de la necesaria coherencia, motivo por el cual la planificación de recursos humanos ha de contar con este elemento<sup>1053</sup> para saber en todo momento con qué tipo de personal cuenta y cuáles son sus capacidades, lo que exige además una compacta política formativa, integradora y actualizada, con los correspondientes itinerarios y planes formativos, y donde la evaluación del desempeño puede jugar un importante papel cohesionador. Por eso sería conveniente mantener en todas las Administraciones un registro o

---

<sup>1050</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. p. 374.

<sup>1051</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. p. 9.

<sup>1052</sup> Op. Cit. N° 15. p. 46.

<sup>1053</sup> Op. Cit. N° 27, p. 73.

base de datos (o dentro del registro personal que ya existe en algunas) donde conste actualizado el currículo formativo del personal con el fin de integrar esa información en las políticas de recursos humanos y no sólo conocer las necesidades o aptitudes formativas del personal en sus puestos, sino además poder implementar la llamada transmisión o gestión del conocimiento, es decir, aprovechar el talento interno de las organizaciones para formar a sus propios empleados de un modo eficaz y sobre todo eficiente, de acuerdo con las necesidades que se vislumbren a través de la evaluación del desempeño, pues como indican MARTÍNEZ y LARA-NAVARRA, nos hallamos inmersos en la sociedad del conocimiento, lo que implica que las Administraciones deben aprovecharlo, pues el mismo es un activo necesario para la gestión administrativa<sup>1054</sup>.

En otras palabras, las oportunidades que brinda la formación y la evaluación permiten que la cultura de lo público se conecte con ellas facilitando el intercambio de conocimientos, habilidades y experiencia, de modo que los empleados aprendan a hacer mejor su trabajo y cumplir aquellos objetivos y fines que tienen asignados. Se trata de aprovechar al máximo las experiencias obtenidas por cada uno para compartirlas de manera que el trabajo del conjunto de la organización se beneficie, así como de facilitar la transferencia de lo aprendido a las situaciones que surgen en el puesto de trabajo. En este entorno se hace necesario promover la importancia de la formación, facilitando un mayor ambiente formativo, lo que a su vez mejorará el desempeño, la calidad del trabajo y la promoción profesional.

*1.1.- La ‘doble dualidad’ de la formación como justificación de su íntima relación con la evaluación del desempeño.-*

Vista la importancia de la formación como factor determinante de un empleo público profesional, y teniendo en cuenta la necesidad de que mantenga sus conocimientos actualizados, cabe preguntarse cómo se consigue estar al tanto de cuáles sean tales necesidades formativas, pues hasta ahora no ha habido medios formalizados para ello. Afortunadamente el EBEP ha venido a responder a esta cuestión acudiendo a la evaluación del desempeño si tenemos en cuenta que mediante ella se está midiendo lo que el empleado hace y cómo lo hace, y por tanto nos está ofreciendo una interesantísima información cualitativa que permitirá diseñar modelos formativos personalizados y generales para el conjunto de cada Administración.

---

<sup>1054</sup> MARTÍNEZ, J.Á., LARA-NAVARRA, P., *et al.*, “La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública”, *Revista sobre La Sociedad del Conocimiento*, vol. 3, 2006, pp. 1-7.



Pero además, esa íntima relación se justifica desde el punto de vista de la formación como institución y como área de recursos humanos a través de lo que podríamos denominar la *doble dualidad* característica de la misma, que la hace especialmente coherente con la evaluación del desempeño. La primera de ellas sería su consideración como *condición-resultado* de la evaluación del desempeño, lo que la hace especial pues es quizás la única que conforma al mismo tiempo un condicionante y una consecuencia de ésta. En efecto, la formación es necesaria para poder desempeñar adecuadamente las funciones del puesto de trabajo y por tanto supone el condicionante imprescindible para llevar a cabo un sistema de evaluación que logre sus fines. En tal sentido, y de manera similar a lo que vimos al hablar de la selección de los empleados públicos, esa formación-condición podría dividirse a su vez en la que se exige con carácter previo a los candidatos a entrar en la Administración, que es la que sirve de requisito mínimo y apriorístico de su desempeño futuro; y por otra (la que nos interesa) la que se despliega cuando esos candidatos ya son empleados públicos y que les ayudará a mejorar sus competencias y por tanto también su desempeño, conformando nuevos condicionantes del desempeño a medida que se completa dicha formación.

Es aquí donde se va a desplegar la segunda característica de esta primera dualidad, la formación como resultado o efecto de la evaluación, donde ésta juega también un doble papel; primeramente, y creemos que el más importante, como detector de necesidades formativas a partir de los resultados de la evaluación. Hemos de decir que no es el único medio pero sí uno muy importante, pues se va a basar directamente en los resultados del trabajo, en las tareas relevantes y en cómo las ejecuta el empleado. Y por otra parte, la evaluación puede utilizarse para valorar la formación recibida y aplicar los resultados a otros efectos como por ejemplo la carrera.

La segunda dualidad caracteriza a la formación como un *derecho-deber* reconocido por el EBEP y tratado por autores como DEL CAMPO VERA y CASTILLO BLANCO, o CASTILLO BLANCO<sup>1055</sup>. En particular, en su artículo 14.g garantiza el derecho del empleado a “la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales,

---

<sup>1055</sup> Cfr. DEL CAMPO VERA, J.M., La formación continua y la actualización permanente de los conocimientos y capacidades de los empleados públicos, un derecho y una obligación [Conferencia], XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo (Rep. Dominicana), Nov. 2010. CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos individuales de los empleados públicos”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 133-199. p. 190.

preferentemente en horario laboral”. Este último inciso constituye también una garantía de la formación.

Entendida también la formación como un deber de los empleados públicos, el artículo 54.8 del EBEP, al hablar del código de conducta, recoge la obligación de mantener “actualizada su formación y cualificación”, lo cual resulta lógico por el papel del empleado público ante el ciudadano y la dignidad y profesionalidad que exige su puesto. Precisamente aquí el EBEP da respuesta a una demanda de autores como RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA<sup>1056</sup> para que la formación sea también un derecho de la Administración y no quede de manera exclusiva al antojo o voluntad del empleado. Las repercusiones que tiene, y que venimos apuntando, hacen necesario este cambio, pues ha sido norma que el funcionario elija cuándo y a qué cursos acudir mientras que la Administración no se ha preocupado demasiado por las necesidades formativas de sus empleados ni ha creado la oportuna oferta de formación<sup>1057</sup>.

Una parte de los problemas que han llevado a este punto ha sido una mal entendida consideración de la formación como la simple asistencia a cursos. Empero, debemos tener presente que la formación es mucho más; consiste, como recuerda CORTÉS CARRERES, en “resolver problemas actuales y preparar, entrenar, capacitar y desarrollar competencias y aptitudes que se necesitarán en el futuro”<sup>1058</sup>.

En este entorno es donde puede jugar un papel fundamental la evaluación del desempeño, pues permitirá ofrecer una valiosísima información sobre las necesidades formativas del empleado a través de sus resultados laborales, necesidades que de acuerdo con GORRITI BONTIGUI no son otra cosa que la distancia existente entre lo que el empleado “sabe y lo que debe de saber para realizar de forma eficaz las tareas de su puesto de trabajo”, añadiendo que la evaluación del desempeño “es inevitable si se quiere constatar si la formación ha servido para algo; si además de aprendizaje y retención de los conocimientos y destrezas, ha ocurrido la necesaria transferencia al puesto para que aquella sea rentable”<sup>1059</sup>.

---

<sup>1056</sup> RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA, F., “La selección y la formación como elementos de transformación de la Administración pública”, Díaz Méndez Antonio y Cuéllar Martín Eloy, *Administración inteligente*, Madrid, AEVAL, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, pp. 217-231.

<sup>1057</sup> Op. Cit. p. 225.

<sup>1058</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001. p. 372.

<sup>1059</sup> GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387. p. 370. GORRITI

En efecto, la formación enlaza con su carácter de resultado de la evaluación del desempeño, pues los datos que aporte se deberán utilizar por la Administración para desarrollar los necesarios planes o itinerarios formativos y garantizar así la formación como derecho, pero también exigirla como deber del empleado para mejorar sus competencias. Se produce, en definitiva, una imprescindible retroalimentación pues la mejora del desempeño se consigue con formación a la vez que la evaluación permite encontrar puntos débiles que se resuelvan con más formación. Precisamente los planes e itinerarios formativos constituyen un elemento indispensable si se pretende ofrecer un sistema evaluación-formación que presente garantías de éxito en el empleo público, y contribuyen “a una mayor profesionalización de la función pública”, como ha señalado el informe CORA al tratar la carrera profesional<sup>1060</sup>.

Se deberá hacer –pues- un especial esfuerzo de estudio detallado de las necesidades formativas de los empleados públicos y su adaptación a las propias necesidades de la organización con el fin de lograr una confluencia entre ambos intereses que permita a ésta diseñar su plan estratégico de formación, ofrecer los cursos más adecuados para ambas partes y así, conociendo el interés de los empleados, se puede incentivar el desempeño para lograr la inscripción en dichos procesos formativos. En esta labor de diseño y desarrollo de los itinerarios formativos ayudará enormemente la información obtenida a través de la evaluación del desempeño al permitir detectar las necesidades y áreas de mejora en la profesionalización del empleo público.

CORTÉS CARRERES ha definido el plan de formación como el “documento escrito, donde se explican y justifican las causas que motivan la formación, los objetivos formativos que se persiguen, donde se detallan las acciones formativas y los efectivos humanos que participarán en esas acciones, el presupuesto del proyecto y los indicadores de evaluación y control”<sup>1061</sup>.

---

BONTIGUI, M., “La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso”, *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, vol. 65, 2012, pp. 59-66. p. 11.

<sup>1060</sup> CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013. p. 83.

<sup>1061</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local, Madrid, Dykinson, 2001. p. 387.

Se trata de una parte necesaria de la planificación de los recursos humanos que el EBEP menciona en su artículo 69.1 al incluir medidas de formación del personal<sup>1062</sup>. Así pues, la información que ofrece la evaluación sobre las necesidades formativas debe utilizarse para planificar adecuadamente aquellos planes con el fin de ofrecer la necesaria respuesta a las deficiencias que muestra aquella. Sin una conveniente conexión entre las áreas de evaluación del desempeño y de formación cualquier intento por dotar a la evaluación de efectos formativos estará llamada al fracaso.

El artículo 20.3 EBEP dispone que sean las Administraciones Públicas quienes determinen los efectos de la evaluación en la formación, por lo que serán ellas a través de sus correspondientes normas las que prevean los sistemas de formación y su relación con la evaluación del desempeño, que en cualquier caso deberán ser acordes con las peculiaridades de cada una de ellas y atender las necesidades de sus empleados. Para ello sería conveniente nuevamente contar con la opinión de los propios evaluados, pues son quienes mejor detectan las carencias formativas y pueden aportar una información muy útil, complementaria de la ofrecida por la evaluación, para diseñar y desarrollar planes e incluso cursos formativos específicos.

Dicho lo anterior, debemos reseñar la vertiente de derecho de la formación como resultado de la evaluación. Estamos hablando de los efectos de una en otra desde la perspectiva de las necesidades que deben cubrirse a la vista de las carencias observadas con la evaluación, tal como sugiere el artículo 20.3 EBEP; esto supone entenderla más bien como deber de actualizarse por parte del empleado. El citado apartado da libertad a las Administraciones para definir dichos efectos, con lo que perfectamente debe servir para ir un poco más allá, hacia la aplicación de la formación como derecho. Sabemos que la evaluación sirve de motivador del empleado público y que parte de sus efectos tienen un componente incentivador; pues bien, la formación no sólo ha de ser utilizada para cubrir carencias sino que también puede aprovecharse como incentivo, ofreciendo al empleado que cumpla determinados niveles de desempeño opciones para actualizar voluntariamente sus conocimientos en las materias que considere más oportunas (dentro de su área funcional). Se trataría de posibilitar una formación continua más allá de los requisitos habituales del puesto de trabajo, que se conectaría, por ejemplo, con la carrera y la provisión de

---

<sup>1062</sup> Ya se indicó que llama la atención que, dada la trascendencia de la gestión de personal, en torno a la cual gira el núcleo de las reformas del EBEP para mejorar la calidad de los servicios públicos, la Ley establezca la opción y no la obligación de crear dichos planes a todas las Administraciones.

puestos de trabajo. Esto permitiría al empleado público ir adquiriendo la cualificación necesaria para optar a otros puestos.

Desde este enfoque la formación constituiría también un objeto de la evaluación, pues ésta valoraría la adquisición de competencias del evaluado para conectarla con esos efectos. Es lo que se hace ya en las Administraciones que han aplicado un sistema de carrera horizontal al valorar cursos formativos que otorguen al empleado méritos suficientes para progresar en la carrera.<sup>1063</sup>

Estos sistemas podrían suponer un aliciente para los empleados públicos a la hora de esforzarse en los resultados de su desempeño con el fin de poder optar a cursos de formación que no solamente interesan a la Administración sino igualmente profesionalmente a ellos, lo que hace necesario, como indicábamos, un correlativo impulso de la cultura administrativa que les permita considerarse parte de la organización y valorar la formación como derecho más que como una obligación impuesta. Además, una aplicación completa de las relaciones formación-evaluación del desempeño, teniéndose en cuenta la *doble dualidad* de aquella, permitiría cerrar un círculo perfecto hacia una verdadera adecuación de ambas instituciones a los verdaderos fines del EBEP, permitiendo conjugar los intereses del empleado con los de la Administración dentro de un sistema óptimo de gestión de personas.

## **2.- OTROS POSIBLES USOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ¿SE QUEDA CORTO EL EBEP AL REGULAR SUS POSIBILIDADES?**

En un Capítulo anterior hicimos alusión a los posibles usos que la evaluación del desempeño puede tener en el ámbito privado. En este apartado pretendemos realizar un breve apunte de la igualmente posible traslación al ámbito de nuestras Administraciones de algunos de esos usos, teniendo en cuenta sus particulares características como organización de derecho público, pero también la ventaja que pueden aportar para la mejora de la gestión del personal.

Algunas de estas propuestas ya han sido citadas a lo largo de este estudio pero creemos que no está de más mencionarlas de manera breve a modo de compilación de las que consideramos

---

<sup>1063</sup> Por ejemplo, el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, tiene en cuenta no sólo la formación recibida sino también la innovación y transferencia del conocimiento, definidas en su artículo 58 como “el conjunto de actividades realizadas por los funcionarios dirigidas tanto a la difusión del conocimiento técnico y organizativo, como a la investigación y desarrollo en materias propias de los distintos ámbitos profesionales de la administración pública”.

posibles o simplemente de las que ya vienen establecidas o resultan inherentes a la propia evaluación.

Por otra parte, téngase en cuenta que el artículo 20.3 EBEP determina en qué materias se aplicarán los resultados de la evaluación del desempeño, con lo que en primera instancia podríamos decir que los efectos de ese apartado y sus propuestas quedarían ya delimitados, pero tampoco perdamos de vista que debemos contar primeramente con el potencial de esta herramienta, la libertad que se otorga al legislador de desarrollo para regularla, su relación con otras materias dentro del EBEP y con el hecho de que muchos de estos efectos no se aplican directamente al empleado público sino a la propia planificación y gestión de recursos humanos.

Tengamos en cuenta, finalmente y como ya se dijo, que la evaluación no es un fin sino un medio de obtención de información y que es ésta la que se va a utilizar para llegar a los fines deseados, con lo cual pensamos que las posibilidades que en realidad ofrece esta herramienta trascienden los efectos que el EBEP pueda establecer.

De la revisión de lo que autores como DRENTH<sup>1064</sup>, CASCIO<sup>1065</sup>, QUIJANO DE ARANA<sup>1066</sup> o CASCIO y AGUINIS<sup>1067</sup> han considerado como principales usos de la evaluación del desempeño, y que también siguen otros muchos como VISWESVARAN<sup>1068</sup>, CORTÉS CARRERES<sup>1069</sup>, GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA<sup>1070</sup> o RAMOS, GRACIA Y PEIRÓ<sup>1071</sup>, y de lo estudiado hasta el momento proponemos las siguientes posibilidades o aplicaciones principales para la Administración Pública:

---

<sup>1064</sup> DRENTH, P.J., "Personnel appraisal", Drenth Pieter JD, Thierry Henk, *et al.*, *Handbook of Work and Organizational Psychology*, UK, Psychology Press Ltd., 1998, vol. 3, pp. 59-88. p. 61.

<sup>1065</sup> CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 74.

<sup>1066</sup> QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997. pp. 61-62.

<sup>1067</sup> CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005. pp. 83-84.

<sup>1068</sup> VISWESVARAN, C., "Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead", *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126.

<sup>1069</sup> CORTÉS CARRERES, J.V., "La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público", *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Enero 2009, pp. 36-69.

<sup>1070</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009.

<sup>1071</sup> Cfr. RAMOS LÓPEZ, J., GRACIA, F., *et al.*, "Actividad laboral y desempeño", Peiró JM y Prieto F, *Tratado de Psicología del trabajo: La actividad laboral en su contexto*, Madrid, Síntesis, 1996, vol. I, pp. 283-343.

2.1.- *La evaluación del desempeño y el régimen disciplinario: un instrumento para la detección de comportamientos y conductas que podrían derivar en responsabilidad disciplinaria.-*

El artículo 20 EBEP, al regular los aspectos básicos de la evaluación del desempeño, no hace mención a sus efectos en el régimen disciplinario de los empleados públicos. Empero, parece claro que un mal desempeño puede acarrear una responsabilidad disciplinaria en determinados casos. En este sentido, conviene recordar con autores como GORRITI BONTIGUI y LÓPEZ BASTERRA<sup>1072</sup>, las principales causas que un mal desempeño puede tener y los efectos inmediatos que deberían ponerse en práctica: en primer lugar, que el empleado no sepa hacer una tarea, en cuyo caso entraría en juego la formación; en segundo lugar, que el empleado esté formado pero no sea capaz de realizar el trabajo, supuesto en el que debería trasladársele a un puesto más adecuado a sus capacidades; y en fin, cuando el desempeño es negativo y se demuestra que no se debe a falta de formación o de capacitación que obligue a cambiar de puesto al empleado, debería entrar en juego el régimen disciplinario<sup>1073</sup>. Como vemos, es la evaluación la que permita detectar estas fallas y la que ayudará a la Administración a conocer las causas y poner los medios para evitarlas. Así se debe entender –en primer lugar- de lo dispuesto en el artículo 52 y siguientes del EBEP cuando establece los deberes del código de conducta, entre los que se incluye el de cumplir con diligencia, eficacia, eficiencia, etc., las obligaciones del puesto.

Sentada esta premisa, y si bien el Título VII del EBEP tampoco se refiere expresamente al desempeño y su evaluación como causa disciplinaria, hemos de tener en cuenta que el mismo sólo impone un listado de faltas muy graves en su artículo 95, que por sus características van más allá del objeto de la evaluación<sup>1074</sup>, dejando al Estado y las CC.AA. la potestad para establecer las graves y leves, con lo que pueden perfectamente incluirse conductas que supongan un menoscabo

---

<sup>1072</sup> GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009.

<sup>1073</sup> KOHN considera que los “castigos y los premios son realmente dos caras de la misma moneda. Ambos tienen un efecto punitivo porque son manipuladores”. En efecto, todo lo que se refiere a incentivar a las personas (gestión del incentivo) es realmente muy similar a la gestión punitiva o de la amenaza, pues podemos decir “haz esto y serás recompensado” igualmente que “haz esto o serás castigado”. Ambas frases motivan igualmente hacia la consecución del objetivo, aunque obviamente, lo preferible es la primera, que producirá un efecto positivo en el individuo. KOHN, A., “Why incentive plans cannot work”, *Harvard Business Review*, vol. Sept.-Oct., 1993.

<sup>1074</sup> Entre otras, menciona el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución, abandono del servicio, negligencia en la custodia de secretos oficiales, la prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido o el acoso laboral. Infracciones que no pueden medirse mediante la evaluación del desempeño.

de las obligaciones de los empleados que sí afecten más directamente al desempeño evaluable. Si bien en principio podríamos decir que casi todas las faltas están directa o indirectamente relacionadas con la actuación del empleado de manera que cualquier desviación en su buen hacer conllevaría responsabilidad, no todas son objeto de evaluación, directa o indirectamente, por lo que no podrían detectarse mediante ella.

Por otro lado, habría casos en que quizás sería posible detectar a través de la evaluación un mal desempeño, como con el artículo 95.2.g al prever como falta grave “el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas”. Es más, si consideramos que la evaluación del desempeño tendrá también en cuenta la conducta del empleado no cabe duda que una mala actuación debe abocar a consecuencias disciplinarias. Así se desprende del artículo 96.3, que gradúa la responsabilidad con base en el “descuido o negligencia que se revele en la conducta”, entre otros,

Por otra parte, podemos recordar lo dicho sobre las conductas contraproductivas, donde se incluyen todo tipo de actuaciones o comportamientos deliberados del trabajador que son contrarios a los normales o legítimos intereses de la organización. Vimos ejemplos de ellas (mal uso del material y del tiempo de trabajo, baja calidad de trabajo, abuso del alcohol o las drogas, el mal uso de la información, falta de la debida reserva, etc.). Estas conductas se han aplicado en la evaluación del desempeño de algunas Administraciones dentro de dimensiones tales como “uso adecuado del tiempo y los recursos laborales”<sup>1075</sup> y si tienen la entidad suficiente podrían acarrearán consecuencias disciplinarias. En cualquier caso, se trata de conductas contrarias al código ético de los empleados públicos que menoscaban el prestigio y la dignidad de la Administración y que no pueden quedar sin su correspondiente castigo.

*2.2.- La mejora de la motivación personal y la cultura administrativa a través de un adecuado diseño del modelo de evaluación.-*

El Informe de la Comisión y el EBEP inciden en la importancia que tiene la evaluación del desempeño en la motivación del empleado público. No hemos de olvidar que todo el sistema de evaluación gira en torno a dos fines esenciales: lograr los objetivos de las Administraciones

---

<sup>1075</sup> Resolución de 30 de noviembre de 2012, de la Consejería de Hacienda y Sector Público, por la que se aprueban los modelos normalizados a utilizar en la Evaluación del Desempeño y en la Fijación de Objetivos Colectivos dentro del sistema de la Carrera Horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.



Públicas y mejorar los resultados del empleado, pero esto último se consigue a través de los efectos que el propio EBEP ha fijado a los resultados del proceso evaluador, y que se resumen en mejorar la motivación del empleado público. La raíz de esta cuestión es de carácter más bien psicológico, pues en todo lo relacionado con el trabajo y las personas entran en juego infinidad de elementos atinentes a la psicología, como venimos diciendo.

En particular, hemos de recordar una de las ecuaciones más importantes de la psicología, que recuerda KERR<sup>1076</sup>: habilidad + motivación = desempeño, y por tanto, desde este punto de vista el principal impacto de un sistema bien estructurado de recompensas al desempeño se consigue a través de la mejora de la motivación, que por intangible no se debe desdeñar y además se trata de un efecto directo, aunque requiere una buena gestión.

Conectado con lo anterior se encuentra el uso quizás más importante de la evaluación pero que puede pasar desapercibido por resultar evidente: la retroalimentación, lo que ayuda a la motivación pues a pesar de que no nos guste que nos controlen, a casi todos nos gusta autoevaluarnos. Cuando alguien ve que sus resultados son positivos, que mejora evaluación tras evaluación, eso le anima a superarse como si de un reto personal se tratara. Esa imprescindible retroalimentación debe ser constante e inmediata a la obtención de los resultados de la evaluación, al igual que las consecuencias que lleva aparejada. Y ello es así por la simple razón psicológica (expresada al hablar del régimen disciplinario) sobre la necesaria correlación temporal entre acción y reacción<sup>1077</sup>.

Muchas veces se relaciona erróneamente evaluación del desempeño con dinero como dos elementos inseparables, o más bien se aprecia la retribución al rendimiento como la consecuencia lógica de establecer dicha herramienta. El binomio retribución-motivación ha planeado también entre nuestros gobernantes, que tenían la idea equivocada de que a mayor salario mayor motivación. Ahora se hace también necesario aprender en este ámbito –y mucho- de la psicología y tanto el Informe de la Comisión como el EBEP parecen ser conscientes de ello y no sólo inciden en la importancia de la satisfacción y la motivación personal como parte del proceso de mejora

---

<sup>1076</sup> KERR, S., *Ultimate Rewards: What Really Motivates People to Achieve*, EE.UU., Harvard Business School Press, 1997. p. vii.

<sup>1077</sup> Si una persona hace mal su trabajo debemos comunicárselo, reprenderle o sancionarle de manera rápida, al igual que premiarle si lo hace bien. Si a una acción no le sigue inmediatamente la reacción adecuada se pierden totalmente los efectos que con la reacción se pretenden, y obviamente, sin perjuicio del cumplimiento de los oportunos procedimientos con sus plazos.

de la calidad de los servicios públicos sino que reconocen las diversas fuentes que la procuran más allá del salario, como ya se dijo.

Recordemos que la evaluación del desempeño tiene como uno de sus fines precisamente lograr esa satisfacción personal, y si tenemos en cuenta que el Informe la menciona al hablar de la promoción profesional, la formación o la provisión<sup>1078</sup>, y que estos elementos son precisamente en los que inciden los efectos de la evaluación del desempeño, esto nos permite cerrar el círculo de la motivación. Se trata en fin, de ofrecer al empleado ese incentivo material o inmaterial para que se encuentre a gusto en la organización, se involucre, se alinee con sus objetivos y sobre todo, que se sienta parte de esa organización.

Precisamente, esa motivación se potencia a través del sentimiento de pertenencia dentro de un grupo profesional y de que los logros personales tienen reflejo hacia el ciudadano, como indica IRURZUN MONTORO<sup>1079</sup>, y que el EBEP conecta en su Exposición de motivos con los valores que deben guiar la actuación de los empleados públicos, que por sí produce una importante cohesión interna en la que los empleados ven a través de la información que ofrece la evaluación cómo su esfuerzo sirve para mejorar la vida de los ciudadanos, cómo es posible ir poco a poco alcanzando mayores objetivos.

Esta cultura administrativa se refleja en el EBEP a través del código de conducta y los principios éticos, (aunque CAMACHO OLMEDO no lo considera como verdadero código de conducta)<sup>1080</sup>, que trata de crear un entorno en el que se vean reflejados los miembros de la Administración y que conecta con la evaluación del desempeño a través de exigencias tales como el desempeño y la dedicación al servicio (art. 52 y 53.11), actuación eficaz y eficiente (art. 53.8), actuación con diligencia y resolver en plazo (53.10). Todos estos son elementos que la evaluación del desempeño va a ayudar a controlar, y en tal sentido dan al empleado una valoración de su grado de implicación con el conjunto de la organización y del servicio público.

---

<sup>1078</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., *et al.*, *Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público*, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005. pp. 102, 114 y 117.

<sup>1079</sup> IRURZUN MONTORO, F., “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, nº 286, 2010, pp. 79-111. Respecto a los valores en las Administraciones Públicas, también LONGO, F. y ALBAREDA, A., *Administración pública con valores: Instrumentos para una gobernanza ética*, Madrid, INAP, 2015.

<sup>1080</sup> CAMACHO OLMEDO, J.A., “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”, Romero Alonso Lourdes y Gonzalo Muñoz Javier, *El Estatuto Básico del Empleado Público. Una aportación desde el munco local*, Sevilla, Excma. Diputación de Sevilla, 2010, pp. 183-214.

La motivación y el sentimiento de existencia de una cultura administrativa también vienen dados por la presencia de un alineamiento con los objetivos de la organización, imprescindibles para el éxito de la evaluación del desempeño. Si el empleado ve que sus objetivos y resultados tienen un sentido y una lógica conectada con los de sus compañeros y con los de la organización se incrementará además su motivación.

Ahora bien, para llegar a estos efectos son necesarias dos premisas fundamentales. La primera es saber comunicar adecuadamente la utilidad de la evaluación y explicar muy bien los resultados a cada empleado; lo cual es también necesario si se quiere hacer ver el alineamiento y potenciar el resto de efectos que estamos mencionando, la relación entre los objetivos individuales, los colectivos y los de la organización.

La otra premisa es que desde el nivel superior y político se fomente esa cultura pública, se sepa motivar y se realice una gestión coherente con lo que debe ser la evaluación. Si el empleado hace bien su trabajo y se esfuerza por la organización pero luego ve ciertas actitudes poco éticas o malas prácticas a su alrededor, todo cuanto se logra con esfuerzo mediante la evaluación se perderá irremediabilmente.

### *2.3.- Adopción de decisiones en materia de selección y reestructuración de plantillas.-*

Como se mencionó, la información que la evaluación del desempeño aporta permite conocer qué tipo de perfiles profesionales son necesarios para cada puesto. Esto se logra no sólo con el ADPT; una vez elaboradas las relaciones o, en su caso, las monografías de puestos de trabajo, la evaluación periódica aporta información actualizada en cada período sobre las mejoras necesarias para desempeñar cada puesto o sobre los requisitos que la actualización de los servicios públicos y las necesidades de la sociedad vayan requiriendo. Asimismo, puede tratarse de necesidades personales del evaluado, pero también se puede utilizar el *big data* de los resultados de las evaluaciones para estudiar los ámbitos en los que pueden existir carencias formativas en el puesto, así como nuevas exigencias del mismo. Con esta información se podrán modificar esas relaciones o monografías y mantenerlas actualizadas para mejorar la gestión del personal.

Pero además, los resultados de la evaluación aportan una valiosa información en cuanto al rendimiento, y estudiando su nivel en determinados puestos en relación a la media y a las necesidades, se puede determinar si para ciertas tareas o puestos se necesita seleccionar más personal, redistribuirlo, despedirlo o amortizar plazas.

#### 2.4.- Regular y equilibrar el complemento de desempeño.-

Con este uso nos referimos a que, ante las dificultades vistas anteriormente para valorar el importe del citado complemento, la evaluación del desempeño nos ofrece un dato quizás esencial para poder realizar la valoración y el reparto del mismo de manera justa, pues nos dice la cantidad y calidad de trabajo que realiza la organización. Si estos datos se estudian adecuadamente nos están ofreciendo valiosísima información acerca del rendimiento de la misma y por tanto, sabiendo el importe global del complemento por departamentos, unidades, etc., se podría establecer, como dijimos, una prorrata equitativa con los desempeños por encima de lo que se considera un trabajo normal.

#### 2.5.- Fomentar el talento y la innovación en la Administración Pública.-

Ya hemos hablado de la necesidad de captar y retener talento, pero más allá de su conexión con la formación, que sería la más habitual, la innovación e iniciativa de los empleados públicos para mejorar los procesos y las organizaciones encuentran también un punto de conexión muy importante con la evaluación del desempeño pues a través, por ejemplo, de la evaluación de competencias se puede promover, premiar y redirigir ese talento hacia la excelencia de la Administración estableciendo criterios de evaluación que permitan apuntar parte de los esfuerzos de los empleados públicos hacia la mejora de la Administración<sup>1081</sup>. Se trata de aprovechar el talento para fomentar la innovación en la Administración, entendida como la incorporación de métodos, técnicas o criterios que permitan mejorar los procesos en aquella, y puesto que el EBEP quiere que se cuente con los empleados públicos y éstos son quienes mejor conocen las deficiencias del funcionamiento diario de la Administración, debe aprovecharse dicho talento e información en ese sentido. Es lo que ya se hace en Italia o en el Principado de Asturias.

Tampoco perdamos de vista lo dicho sobre la importancia que una buena gestión del personal tiene para fomentar esa innovación<sup>1082</sup>. Si se evalúan las aportaciones e iniciativa del empleado podría establecerse también un plan de innovación que, conectado con la evaluación,

---

<sup>1081</sup> El grado de iniciativa del evaluado es una dimensión muy utilizada en las evaluaciones. Podemos mencionar nuevamente la Resolución de 30 de noviembre de 2012.

<sup>1082</sup> OECD. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, Paris, OECD Publishing, 2015. p. 19 y ss. Sobre la innovación en la Administración Pública también puede leerse a ORTIZ SÁNCHEZ, I., “Comunidades de práctica para la innovación pública”, *Boletín de Función Pública del INAP*, vol. 12, 2012, pp. 30-40.

permita detectar necesidades organizativas (procesos ineficientes, duplicidades...) y premiar aportaciones, con lo que se lograría motivar ese talento muchas veces dormido.

## 2.6.- Soporte y garantía para la toma de decisiones.-

CLEVELAND, MURPHY y WILLIAMS indicaron entre los usos de la evaluación la posibilidad de utilizar sus resultados como soporte documental para apoyar ciertas decisiones en materia de personal<sup>1083</sup>. Si nos encontramos en el ámbito de la Administración y se hace necesario garantizar los derechos de los empleados públicos no está de más aprovechar la información que aporta la evaluación para dejar constancia fehaciente de sus resultados. Por ejemplo, en materia de formación obligatoria, reestructuraciones de plantillas...

Para ello es necesario, nuevamente, que todo el proceso cuente con las garantías necesarias y esos resultados queden suficientemente contrastados, cumpliendo todos los requisitos legales y técnicos, con lo cual ahorrará innumerables problemas a la Administración que quiera adoptar determinadas decisiones (disciplinarias, remoción...), pues permitirá aportar las pruebas y justificación necesarias.

## 2.7.- La evaluación del desempeño como criterio: validación del sistema de evaluación.

Dentro de los estudios de la psicología del trabajo y de las organizaciones a la evaluación del desempeño, y en concreto a la medida del mismo, se la conoce como *criterio*; como una variable en la gestión de recursos humanos que debemos definir y conocer perfectamente. BASS y BARRETT lo definen como el conjunto de estándares que pueden ser utilizados como reglas (criterios) para medir el éxito o fracaso del empleado en su puesto de trabajo<sup>1084</sup>.

GORRITI BONTIGUI explica que la evaluación parte de unas conductas, la ejecución de determinadas tareas y el desarrollo de ciertas habilidades; todas ellas son características y distintas en cada tipo de puesto de trabajo. Ese conjunto de factores son observables y cuantificables a

---

<sup>1083</sup> CLEVELAND, J.N., MURPHY, K.R., *et al.*, "Multiple uses of performance appraisal: Prevalence and correlates", *Journal of applied psychology*, vol. 74, nº 1, 1989, pp. 130-135.

<sup>1084</sup> Cfr. BASS, B.M. y BARRETT, G.V., *People, work, and organizations: An introduction to industrial and organizational psychology*, Allyn and Bacon, 1981.; GUION, R.M., *Personnel testing*, McGraw-Hill New York, 1965. LANDY, F.J., *Psychology of work behavior*, Thomson Brooks/Cole Publishing Co, 1989. Citados por CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991. p. 51.

través de indicadores o estándares del desempeño que permiten saber cómo se desarrolla una actividad en comparación con aquellos. Dichos estándares son los parámetros objetivos o instrumentos que hacen válido o útil el test de evaluación. “Desde esta concepción, sólo cuando se sabe qué es hacer bien el trabajo se puede empezar a definir o a inferir sobre todas las demás actividades posibles de recursos humanos”<sup>1085</sup>; en ese momento se podrán calcular las consecuencias que pueden extraerse (el propósito) de la evaluación del desempeño.

En este sentido el criterio ayuda en la evaluación y también permite validar y crear sistemas de gestión del personal adecuados para mejorar el propio desempeño laboral, pues para GORRITI BONTIGUI la evaluación del desempeño es a su vez “condición para validar también los sistemas de recursos humanos”<sup>1086</sup>. De este modo, por ejemplo, la evaluación del desempeño se conecta con el sistema selectivo, pues mediante la evaluación se puede comprobar si se ha seleccionado bien. Del mismo modo se relaciona con la formación al permitir medir las necesidades formativas.

A lo que trata de responder este uso es si el sistema de evaluación del desempeño utilizado en una organización responde a lo que se buscaba; si las técnicas, las encuestas, las preguntas de las entrevistas, etc. son válidas y están bien planteadas y ofrecen, por tanto, la información que se esperaba al diseñar el sistema.

## *2.8.- La posible prórroga en el servicio activo como efecto de la evaluación del desempeño.-*

Más allá de la edad legal de jubilación forzosa de los funcionarios públicos<sup>1087</sup>, que el EBEP estableció inicialmente en sesenta y cinco años<sup>1088</sup>, su artículo 67.3 permite prolongarla

---

<sup>1085</sup> GORRITI BONTIGUI, M., *La evaluación del desempeño: concepto, criterios y método*, Dirección de Función Pública. Gobierno Vasco, 2006., pág. 6.

<sup>1086</sup> QUIJANO DE ARANA, S., GORRITI BONTIGUI, M., et al., “La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública”, *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local*. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 172-236. p. 220.

<sup>1087</sup> En este apartado nos referimos a los funcionarios públicos al establecerse su régimen de jubilación expresamente en el EBEP, pues el del personal laboral tiene aquí también sus propias peculiaridades, debiendo entenderse aplicable cuanto aquí digamos a dicho personal en la medida en que sea posible y se prevea por la normativa y convenios colectivos aplicables en cada caso.

<sup>1088</sup> El artículo 11 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó dicha edad estableciendo que “la edad de la jubilación

voluntariamente en las condiciones que establezcan en las leyes de desarrollo del mismo, y hasta una edad máxima de setenta años, previa solicitud del interesado y resolución motivada.

Se plantea aquí la posibilidad de aplicar los resultados de la evaluación del desempeño para otorgar o no dicha prolongación. Ciertamente es una opción interesante que permite disponer de unos criterios más objetivos que los actualmente existentes en muchas Administraciones, y así lo han visto algunas de ellas, pues se ha incluido al menos su referencia en sus leyes de empleo público.

En tal sentido, la Región de Murcia ha incluido esta previsión en el Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública. En particular, su artículo 39, relativo a la jubilación, permite prolongar la vida laboral del funcionario tras cumplirse la edad de jubilación forzosa, supeditándola a una evaluación positiva durante los tres últimos años, además de a razones organizativas, las capacidades del funcionario o su nivel de absentismo.

Lo curioso de la norma es que establece que si no se ha implantado aún un sistema de evaluación del desempeño “la solicitud deberá ir acompañada del informe del superior jerárquico en relación con el rendimiento y los resultados obtenidos en el puesto durante el mencionado periodo”. Y decimos que resulta curioso precisamente porque al no existir tal sistema suponemos que no habrá tampoco indicadores de desempeño ni otros requisitos. No parece coherente que se haga depender la continuidad del funcionario de un informe totalmente subjetivo y sin una mínima base metodológica y objetivada.

También se prevé en el artículo 60 de la Ley 4/2011, de empleo público de Castilla la Mancha, o en el artículo 68 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, en ambos casos junto a la valoración de razones organizativas y las capacidades del funcionario.

Por su parte, el artículo 85 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, supedita la prórroga en el servicio activo únicamente a razones organizativas junto a la evaluación del desempeño.

---

forzosa del personal funcionario incluido en el régimen general de seguridad social será, en todo caso, la que prevean las normas reguladoras de dicho régimen para el acceso a la pensión de jubilación en su modalidad contributiva sin coeficiente reductor por razón de la edad”.

### **3.- CONCLUSIONES.**

El EBEP insiste mucho en el talento y la formación como un binomio esencial en el futuro de la Administración. La falta de atención que ha sufrido la formación debe sustituirse por una apuesta decidida por ella, proceso en el que tanto empleados como Administraciones deben colaborar si se quiere conseguir un empleo público profesional como prevé el EBEP. La evaluación del desempeño aportará, sin duda, mucha e interesante información para mejorar la cualificación de los empleados públicos, pero es necesario conectarla también con la gestión del conocimiento y con una imprescindible planificación formativa a través de itinerarios adecuados a las necesidades de cada Administración, que permitan no sólo mejorar el desempeño del empleado sino también, nuevamente, su motivación y expectativas de progresión, dirigidas siempre al fin último de mejorar la eficacia y la eficiencia administrativa.

En esta labor la Administración deberá saber diseñar los procesos de evaluación de manera que tengan en cuenta el aspecto formativo y abandonar la tradicional idea de que ésta es algo secundario o un medio que tienen los empleados para faltar al trabajo. Tampoco hay que olvidar que la formación es un derecho del empleado público, que le puede ayudar en su progresión profesional, con lo que al mismo tiempo se tendrá que saber conectarla con las oportunidades de carrera a través de los mencionados itinerarios formativos.

Por su parte, los empleados públicos deberán tener la posibilidad, a través de los mecanismos que los procesos de evaluación habiliten, para realizar sus aportaciones y que puedan informar de las necesidades formativas que detecten, pues no hemos de olvidar que siendo ellos los principales valedores de una buena Administración y quienes mejor, y de manera más directa, conocen su trabajo, su aportación deberá tenerse en cuenta en este nuevo modelo que ha previsto el EBEP,

Por otra parte, se ha producido una tradicional y absoluta falta de concienciación sobre el talento y conocimiento con que cuentan las organizaciones públicas, que no han sabido aprovecharlo en programas de transmisión de dicho conocimiento dentro de sus ámbitos, lo que les beneficiaría tanto a ellas al ahorrar costes y poder extender los resultados de la formación y experiencia de sus empleados, como a los formadores al permitirles aprovechar estas actividades para mejorar sus evaluaciones.



Respecto al resto de posibles usos y efectos que puedan darse a la evaluación por parte de nuestras Administraciones, su aplicación dependerá –obviamente- de sus respectivas necesidades, visión de futuro y expectativas, medios, etc., pero creemos que sirve como apunte de todo lo que puede ofrecer esta herramienta más allá de los términos del artículo 20.3 y 20.4 EBEP (que si bien son pocos en número incluyen los más importantes y cubren las demandas fundamentales de un empleo público moderno y eficaz). Con ellos hemos aportado algunas ideas de lo que podría hacerse, además de recordar otros usos lógicos, y tal vez la evaluación del desempeño ofrezca más oportunidades, pero nuevamente será el tiempo y la seriedad e interés de las Administraciones y sus gestores quienes decidan exprimir las al máximo.



## CAPÍTULO FINAL. CONCLUSIONES

La aprobación del EBEP ha supuesto una novedad innegable en la mejora del empleo público que trata de suplir las carencias que ha venido sufriendo a lo largo de las últimas décadas, aunque la crisis y otros factores que ahora apuntaremos han retrasado y retrasarán enormemente su desarrollo. Esto se hace especialmente evidente en cuanto a la evaluación del desempeño, que no ha logrado superar las reticencias ni la falta de visión de los responsables políticos para implantarse en una Administración necesitada de herramientas como ella para superar sus carencias.

A lo largo de este trabajo hemos ido apuntando los antecedentes de nuestro sistema de empleo público, sus peculiaridades y defectos, así como las posibilidades y condicionantes para desarrollar buenos sistema de evaluación. En este Capítulo final queremos ofrecer las conclusiones más destacadas que podemos extraer de todo cuanto hemos visto, en forma de epígrafes o ideas-fuerza que resumen las posibilidades, riesgos, límites o requisitos necesarios para el éxito de la evaluación del desempeño; pero sobre todo para el logro, a través de ella y en conjunción con otras herramientas que el EBEP pone a disposición de las Administraciones Públicas, de su finalidad última: la calidad en su actuación a través de la eficacia y eficiencia en la labor que desempeñan los empleados públicos.

### **1.- La evaluación del desempeño es una herramienta imprescindible para la mejora del empleo público y de la Administración que pretende subsanar algunos de los principales errores en la gestión del personal.-**

Creemos muy positiva la introducción definitiva y formalizada de la evaluación del desempeño como herramienta que promete mejorar la calidad de las Administraciones desde el punto de vista del trabajo de los empleados públicos y de la más amplia gestión del personal.

Dentro del modelo de productividad o dirección por objetivos de la LMRFP faltaba la evaluación como tercer elemento para cerrar el círculo entre el desempeño del empleado y los efectos inherentes al mismo a través de la medición y control de dicho desempeño. Su evaluación va a solventar principalmente los problemas que ha planteado la aplicación práctica del complemento de productividad, no sólo midiendo objetivamente lo que hace el empleado sino añadiendo otra pieza fundamental que no se había tenido en cuenta hasta ahora: la conducta profesional, o cómo hace aquel su trabajo, elemento que responde además a la necesidad de

abordar de una vez por todas la necesidad de superar la mala imagen de los empleados públicos ante los ciudadanos.

Otro defecto que trata de resolver la evaluación es el diseño de la carrera profesional. El binomio evaluación del desempeño y carrera horizontal no sólo pretende desligar el progreso profesional de la mera antigüedad, sino sobre todo objetivar –por fin- la valoración del mérito y la capacidad e incentivar realmente un buen desempeño, en este caso a más largo plazo, así como evitar la artificiosa inflación orgánica producida en las Administraciones.

Dada la relativa novedad en la aplicación de la evaluación del desempeño en nuestras Administraciones sería interesante realizar estudios futuros para conocer cómo se ha aplicado, qué problemas se han detectado y qué soluciones se han aportado a su desarrollo práctico.

**2.- La evaluación del desempeño no es un fin en sí mismo sino un instrumento transversal para dar coherencia y unidad a la gestión del personal mediante la información que ofrece.-**

Hasta ahora la gestión del personal en las Administraciones Públicas ha sido prácticamente inexistente y no se han desarrollado sus más importantes funciones o áreas, o bien han estado desconectadas unas de otras, produciéndose importantes disfunciones que han perjudicado al conjunto de dicha gestión. La evaluación del desempeño es, ante todo, un instrumento de obtención de información, constituyendo un elemento troncal de unión de esas áreas, pues tal información y la retroalimentación que aporta permitirán coordinar las políticas de personal y su gestión, a la vez que éstas conectarán mejor ambas con las políticas públicas y la planificación estratégica de las Administraciones.

**3.- Es posible traducir a conceptos jurídicos los criterios y requisitos de la evaluación.-**

La evaluación del desempeño como proceso plantea en la doctrina reticencias sobre la garantía de los derechos de los evaluados. A pesar de los confusos términos en que se manifiesta el artículo 20 EBEP creemos haber aclarado la indudable relación entre los criterios y principios técnicos de la misma y los principios jurídicos del procedimiento administrativo, que por otro lado tienen una perceptible equivalencia. Si la evaluación del desempeño es un procedimiento administrativo y por tanto debe cumplir sus principios, con la debida objetivación del proceso técnico de evaluación y la previsión de las oportunas vías de revisión y recursos (lo cual es, por

otro lado, básico en la normativa de procedimiento común) no deberían plantearse mayores problemas.

**4.- Pese a la pretendida unicidad del EBEP, su carácter básico y descentralizador dificultará la implantación de modelos de evaluación, supondrá mayores costes y perjudicará la unidad de actuación e incluso de trato de la Administración ante el ciudadano.-**

El EBEP ha dado una nueva vuelta de tuerca a la descentralización del sistema de empleo público, otorgando mayor libertad a la AGE y las CC.AA. para regular la gestión del personal al servicio de sus Administraciones, lo que está provocando que cada una de ellas diseñe su propio sistema de evaluación del desempeño. La ventaja es la mayor libertad que tienen a la hora de adaptar sus modelos a sus propias necesidades y peculiaridades, pero por el contrario, el problema deriva de la falta de experiencia evaluadora, de lo complejo de los sistemas de evaluación y sobre todo, para las Administraciones con menos recursos, de la falta de medios personales, técnicos y económicos para planificarlos e implementarlos.

Todo esto provoca una innegable dispersión de sistemas de evaluación que conlleva la pérdida de la unidad en la actuación administrativa ante los ciudadanos, pues la cuestión sobre qué harán y cómo lo harán los empleados públicos dependerá de cada Administración a través de lo que vaya a evaluarse en cada caso.

**5.- El EBEP no ha sabido aprovechar el potencial de la evaluación del desempeño a la hora de diseñar sus efectos en otras áreas de la gestión del personal.-**

Decíamos anteriormente que la evaluación del desempeño permite enlazar y coordinar las diferentes áreas de la gestión del personal. Un buen ejemplo de su mencionada transversalidad son los efectos que el EBEP prevé en el sistema retributivo, la carrera, la formación o incluso en la provisión de puestos de trabajo, lo que sin duda se queda muy corto dadas las potencialidades de la evaluación como sistema. Sus posibilidades se pueden extender de manera más clara al régimen disciplinario, como factor de mejora de la motivación y la cultura de lo público, para fomentar el talento, la iniciativa y la innovación, como soporte para la toma de decisiones administrativas o como criterio para la validación del propio sistema de evaluación.

Creemos que, dado el potencial del EBEP y los usos que se le pueden dar, también es interesante ahondar en las aplicaciones prácticas de la evaluación del desempeño más allá de los

efectos indicados por aquel, pudiéndose aportar estudios más en profundidad sobre esas posibilidades.

**6.- Frente a la inaplicación de la evaluación del desempeño y los problemas inherentes a su implantación se hacen necesarios mayores controles y apoyo de las Administraciones de ámbito superior.-**

Los problemas a la hora de aplicar la evaluación, resumidos en las reticencias hacia ella, la falta de medios y el desconocimiento de sus ventajas, se podrían superar mediante un mayor control de su implantación, pues se trata de una herramienta obligatoria. Pero junto a dicho control por parte de la AGE y las CC.AA. hacia las Administraciones dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, es imprescindible el apoyo técnico, personal e incluso económico, sobre todo para las Administraciones más pequeñas, a la hora de estudiar sus necesidades, su misión, objetivos, así como de diseñar, implantar y ejecutar sistemas de evaluación. Por ello sería conveniente que a través de organismos de cooperación interadministrativa como la Conferencia Sectorial de Administración Pública, el INAP o los que se creen al efecto, se establezcan mecanismos de asesoramiento, formación, apoyo, seguimiento e incluso evaluación y revisión.

En el ámbito local proponemos que a través de organismos como los antedichos o más cercanos a las Entidades Locales como la Federación Española de Municipios y Provincias o sus homólogos autonómicos, se acuerden modelos tipo de sistemas de evaluación o de los elementos de las mismas (procedimientos, cursos formativos, formularios de autoevaluación o evaluación, diccionarios de competencias...) en función de las diversas tipologías de Administraciones existentes.

**7.- Es necesario que la gestión del personal y la evaluación del desempeño entren en la agenda del cargo público.-**

Los cargos públicos, sobre todo aquellos con responsabilidades en materia de gestión del personal, son los principales exponentes del éxito de la evaluación del desempeño, pues con su impulso, transmitido a toda la organización, se logra disponer de la base fundamental que otorga su autoridad y que ofrece la fuerza necesaria para implantarla. Sin ese impulso se corre el riesgo de no tomarse en serio la iniciativa de los niveles administrativos y de desvirtuarse cualquier intento por desarrollar el sistema.

La falta de conocimientos o interés de los políticos debe suplirse con la formación e información adecuadas, con la concienciación sobre la necesidad y ventajas de la evaluación. Por tal motivo, uno de los primeros pasos a desarrollar es lograr que la evaluación entre en la agenda política, aunque siempre dentro de un proceso más amplio de mejora administrativa, planificación estratégica, etc.

Sin embargo, somos muy escépticos sobre la capacidad e implicación práctica de los cargos públicos en ese impulso renovador de la Administración y el empleo público por la experiencia acumulada a través de las diversas reformas habidas, teniendo en cuenta las soluciones aportadas a la crisis y el poco desarrollo práctico que se ha hecho del EBEP desde su aprobación. Existe aún una importante separación entre políticos y la propia Administración, y por otra parte entre esos mismos políticos y los ciudadanos, pues sus motivaciones algunas (o muchas) veces no responden a los mismos intereses que los de éstos, lo que va a suponer ciertamente el principal escollo para el éxito de las reformas.

**8.- La tradicional falta de liderazgo público y la brecha entre política y Administración requieren de la implantación de la figura del Directivo Público Profesional como factor de cohesión entre políticas públicas y objetivos administrativos que ayuden a la evaluación del desempeño, aunque se sigue corriendo el riesgo de politización.-**

Todas las reformas que precisa nuestra Administración, y sobre todo la incorporación de la evaluación del desempeño a las herramientas de gestión del personal, precisan del elemento liderazgo, tan desconocido en la Administración, para *organizar la organización*.

La evaluación requiere crear cultura administrativa, motivar al personal y traducir las políticas públicas en objetivos entendibles por el Derecho Administrativo. Todo ello supone una importante labor de dirección pública. El directivo se encuentra en la posición intermedia entre el nivel político y el administrativo para lograr transmitir la información de manera correcta y fluida desde la cúspide hacia la base de la organización, distribuyendo a cada uno su cuota de responsabilidad y sus objetivos, logrando que todos sus miembros miren en la misma dirección, esto es, bajo unos parámetros globales y homogéneos. El directivo se convierte, por tanto, en un eslabón más que necesario para el éxito de la evaluación del desempeño, que requiere que cada empleado tenga asignados unos objetivos claros y precisos.

Los directivos públicos son un factor que, ciertamente, pretende ofrecer un imprescindible liderazgo y capacidad para mantener la necesaria lógica, cohesión y alineamiento del empleo público con los objetivos de su Administración, y que ya se viene utilizando con éxito en otros países, pero que continúa despertando reticencias por su posible falta de independencia, sin perder

de vista que el artículo 13 EBEP no incluye el principio de igualdad en su designación junto con los de mérito y capacidad. La cuestión será si en este nuevo intento por incorporarlo, ahora en todas las Administraciones, los directivos públicos profesionales serán valorados en su justa medida y no se desvirtuará nuevamente esta figura por intereses políticos, sin perder de vista la necesidad de atraerlos y retenerlos mediante un sistema retributivo justo que valore adecuadamente su contribución al logro de los objetivos administrativos fijados.

Será interesante realizar dentro de algún tiempo estudios para conocer si se han solventado o continúan produciéndose los problemas que históricamente ha presentado esta importante y controvertida figura.

**9.- Son imprescindibles previos y profundos cambios en la mentalidad, estructuras y formas de actuación de las Administraciones Públicas para que la evaluación del desempeño tenga éxito.-**

Las Administraciones Públicas no están organizativa ni mentalmente preparadas ante los nuevos retos, conceptos, sistemas y herramientas a los que se deben enfrentar para su transformación, y en particular para la mejora de la gestión de su personal. A la falta de cultura administrativa o de lo público, de la que es trasunto la cultura de la evaluación, se le unen todavía las graves carencias ideológicas, estructurales y de funcionamiento de aquellas, con inflación de puestos, mal dimensionamiento de plantillas, etc., que hacen realmente complicado desarrollar sistemas de evaluación con ciertas garantías de éxito al ser condicionantes del mismo.

Por tanto, se hace imprescindible inicialmente un proceso de *introspección* en el que aquellas conozcan claramente el papel que quieren jugar en el nuevo marco de relaciones público-privadas, lo que se viene denominando visión, misión y valores, pues ya no basta con prestar servicios o garantizar derechos; ahora deberán realizar un esfuerzo por conocer realmente e incluso adelantarse a las necesidades de la sociedad y saber cómo valora los servicios que presta, lo que permitirá tener claros los objetivos generales y concretos de cada Administración.

Por ello han de existir unas políticas públicas coherentes con las demandas sociales, que se traduzcan en una planificación estratégica y ésta a su vez en una planificación de recursos humanos óptima. Se debe contar con relaciones de puestos de trabajo o instrumentos análogos que definan perfectamente las características y contenido de las funciones y tareas de cada puesto, con el perfil profesional requerido, al tratarse de los elementos esenciales para poder evaluar el trabajo del empleado, al ser la base en la que se sustenta la evaluación, sin perder de vista la necesidad de conocer lo que es hacer un buen trabajo, que sirva de base para la evaluación.



La planificación de recursos humanos y las relaciones o monografías de puestos de trabajo deben dirigirse hacia la optimización de las estructuras y plantillas, aplanando aquellas y redimensionando y flexibilizando éstas convenientemente, permitiendo disponer de los más capacitados para el desempeño de cada puesto, y en definitiva, contando con las estructuras y niveles jerárquicos adecuados como requisito de calidad previo e imprescindible que cree el caldo de cultivo óptimo para el desarrollo de una evaluación del desempeño en condiciones.

**10.- Se debe aprender de las experiencias del derecho comparado para mejorar nuestras Administraciones.-**

Los estudios de la OCDE a los que hemos hecho referencia, así como las experiencias consolidadas de países como los que hemos estudiado, nos demuestran que tanto la flexibilidad en la gestión pública como en la del personal, la dirección pública por objetivos y sobre todo la evaluación del desempeño, no sólo son necesarias sino posibles y hasta imprescindibles en la Administración si quiere lograr sus objetivos con eficacia y eficiencia.

Queremos destacar en primer lugar la conveniencia de tener en cuenta la experiencia profesional a la hora de captar el talento, así como la de establecer sistemas retributivos justos y adecuados para retenerlo, y que no se ciñe sólo a las retribuciones económicas. También se tiene muy en cuenta el mantenimiento de cultura administrativa mediante la formación, la motivación o los sistemas de apoyo y seguimiento del desarrollo profesional de los servidores públicos.

Del mismo modo, la Dirección Pública se tiene en gran consideración y los directivos cuentan con un alto grado de autonomía, siendo esenciales en el establecimiento y consecución de los objetivos administrativos, la gestión de personas y equipos de trabajo, la visión estratégica, etc., materia en la que aún nos queda mucho por aprender.

Otro punto en el que deberían aprender nuestras Administraciones públicas es la íntima relación entre los objetivos asignados y el ahorro de costes, incentivándose éstos y valorándose en los procesos de evaluación a través de la innovación, lo que por otro lado no supone más que responder a uno de los fines propios del EBEP: la eficiencia.

Respecto a los procesos de evaluación destacan, de manera similar a nuestras prácticas patrias, su carácter anual, el establecimiento de los objetivos mediante un compromiso al inicio del período, que los evaluadores suelen ser los superiores jerárquicos inmediatos y que se cuenta con órganos de evaluación o revisión para ofrecer mayores garantías al proceso. En cuanto a sus efectos varían enormemente en cada país, desde los meramente retributivos, el mantenimiento o

la remoción del puesto, hasta el aumento o disminución de la antigüedad o la progresión en la carrera.

Finalmente, sería interesante estudiar esas experiencias desde un punto de vista comparado para ofrecer respuestas unificadoras que puedan aprovecharse en la creación de las mencionadas comisiones de coordinación o apoyo entre las Administraciones Públicas con el fin de dar un poco de sentido al *maremágnum* aplicativo de las novedades del EBEP.

### **11.- Hay que contar más con los empleados públicos, verdaderos conocedores de las peculiaridades del funcionamiento de las Administraciones Públicas.-**

El EBEP pone especial énfasis en la participación de los empleados públicos en la consecución de los objetivos de sus Administraciones, lo que implica que se cuente con ellos en la planificación y desarrollo de las actuaciones tendentes a mejorar los resultados de aquellas. Hasta ahora se les ha considerado casi como mera mano de obra y no se les ha tenido muy en cuenta, cuando constituyen, ciertamente, un elemento esencial en la inteligencia de la Administración, fuente de innovación, talento, iniciativa y conocimiento sobre los problemas de la misma, pudiendo aportar soluciones. Se debe contar con su experiencia acumulada, dándoles mayor autonomía, reconociendo y dejándoles desarrollar su talento. Asimismo, habría que contar con los expertos en las diversas ramas implicadas en esa transformación, como puedan ser la ciencia de la Administración, los recursos humanos, el propio Derecho Administrativo, la psicología del trabajo, etc., pues ya no se puede olvidar que en esta nueva y *buena* Administración deben confluír los conocimientos de éstas y otras muchas fuentes del saber humano, sobre todo en materia de gestión de personas. Tampoco lo olvidemos, la Administración se está acercando al sector privado no sólo en la prestación de servicios sino también en las formas de gestionar su personal, y por tanto aquella puede y debe aprender de él y adaptar convenientemente sus conocimientos en la medida de lo posible.

### **12.- Se deben flexibilizar los procedimientos y procesos, eliminando duplicidades.-**

Todavía nos encontramos con procesos anticuados, duplicados, y donde se requieren informes, pasos o firmas ya innecesarios. El procedimiento administrativo es la herramienta a través de la cual el empleado público realiza su trabajo, y por tanto es base de la evaluación. Por eso, de manera similar a lo apuntado anteriormente, se hace necesario revisar los procesos flexibilizándolos, eliminando lo superfluo y aquellas tareas que no añaden valor al resultado final,

dentro del respeto a los principios básicos del procedimiento administrativo, y aprovechar las TIC. No olvidemos que la evaluación del desempeño se centra en las tareas relevantes y en los resultados de la actuación del empleado público, y mientras se mantengan procesos y pasos innecesarios se estarán desaprovechando esfuerzos en lo verdaderamente importante y la evaluación se verá limitada en sus posibilidades.

**13.- La implantación de la evaluación del desempeño debe responder a una necesidad real, estar perfectamente comunicada y desarrollarse paulatinamente.-**

Con ser todos los elementos vistos anteriormente la base para aplicar procesos de evaluación del desempeño, debe quedar claro que la obligatoriedad de su implantación no quiere decir que deba llevarse a cabo sin más. Es necesario estudiar profundamente para qué se quiere utilizar dados sus innumerables usos, qué se quiere lograr con ella, qué información se pretende extraer y para qué, así como qué áreas se quieren reforzar, qué efectos se le quieren enlazar y para qué, pensando no sólo en el empleado público sino en los resultados de su trabajo y, como meta final, en los resultados que se buscan como Administración.

Además, su futura implantación requiere de un importante proceso de comunicación, concienciación, información y formación a los empleados públicos, evaluados y evaluadores, la creación de un grupo que lidere el proyecto, la realización de pruebas piloto para su implantación paulatina y sin efectos reales iniciales, con el fin de que todos los implicados se vayan acostumbrando al cambio de cultura y para depurar los errores que sin duda aparecerán en el proceso.

Quizá inicialmente haya que contar con expertos externos no sólo para ejecutar todo el sistema sino previamente, para estudiar las necesidades de calidad en cada Administración, dónde se encuentran los puntos débiles y cómo materializar la aplicación de los instrumentos de evaluación, etc. Indudablemente, la implantación de la evaluación será costosa en tiempo, esfuerzo y dinero, pero se trata de una inversión a largo plazo que dará como resultado una Administración de calidad.

**14.- La evaluación del desempeño supondrá un esencial factor psicológico motivador cuando se superen las reticencias hacia su aplicación.-**

Una vez superadas las primeras reticencias y cuando se haya explicado y entendido adecuadamente su finalidad, posibilidades y funcionamiento, la aplicación de la evaluación del

desempeño va a suponer un importante elemento psicológico de motivación en el empleado público, pues partiendo de la base también psicológica de que cualquier empleado desea saber cómo está haciendo su trabajo y cómo mejorarlo, tanto por la retroalimentación que la evaluación aporta cuanto por sus resultados en áreas típicamente incentivadoras, esta herramienta ayudará a ganar habilidades, confianza, iniciativa y en suma, mejorará dicha motivación, no sólo extrínseca por los propios incentivos, sino sobre todo intrínseca. Esa motivación constituirá un motor muy potente y necesario (por carecer nuestro empleo público actualmente de ella) para lograr los objetivos generales del EBEP.

**15.- La evaluación del desempeño exige la captación del talento como paso previo para lograr sus objetivos.-**

La evaluación del desempeño parte de la necesidad de contar con empleados bien formados, por lo que otro elemento imprescindible para mejorar su desempeño se encuentra en la necesidad de captar a los mejores, lo cual, por lo demás, resulta lógico; por ello deben mejorarse los sistemas de acceso y de incentivos. Se hace imprescindible dar más valor a la experiencia e incluir en los temarios materias más conformes con la gestión de personas, liderazgo, etc. reduciendo el peso de las tradicionales pruebas memorísticas. Se trata de un esfuerzo en esta materia que no creemos tan complejo. En tal sentido, y como prevé el EBEP, las entrevistas, tan útiles en la empresa privada y que ya venían previstas anteriormente, se postulan como un elemento que permitirá descubrir ese talento y la adecuación (a priori) del candidato al puesto. A pesar de ciertas reticencias por la posible subjetividad que pueden incorporar, no hay que desdeñar la necesidad de incorporarlas definitivamente para poder detectar ese talento y las capacidades del aspirante, sin perder de vista que, aparte de la máxima *objetivación* posible en este tipo de pruebas, debe mantenerse cierto grado de discrecionalidad administrativa, sin la cual sería imposible que pudiese funcionar eficaz y eficientemente.

**16.- Existen importantes problemas de base en materia retributiva para lograr los esperados efectos de la evaluación del desempeño en las retribuciones complementarias. Es necesaria una mayor apertura de la Administración hacia la aplicación de otros incentivos.-**

Un problema importante que llevará aparejado el sistema de evaluación del desempeño viene dado por sus implicaciones en las retribuciones de manera particular, problema que viene dado por la garantía retributiva de la Disposición Transitoria Primera del EBEP. La práctica ha demostrado la injusta aplicación del complemento de productividad, generalizado en muchos

casos como algo permanente en el tiempo y fijo en la cuantía, y que ha podido generar derechos o expectativas de derechos a los funcionarios. Junto a esto vemos el problema de la consolidación del pago del complemento por los Tribunales, que hará realmente difícil crear un nuevo y equitativo modelo retributivo en este sentido.

A esto se suma la falta de recursos públicos destinados a incentivar el desempeño y los problemas de valoración y proporcionalidad en la recompensa, dados los propios fines de la Administración, lo que supone en la práctica, y como nos tememos, que no se genere motivación y que el sistema, a pesar de la implantación de la evaluación, fracase o reduzca sustancialmente su potencial. Para evitarlo en lo posible, las Administraciones deberían realizar un esfuerzo por mejorar sus políticas retributivas en este sentido y equilibrar el complemento de desempeño con los resultados de la evaluación. Respecto de la valoración económica de ese desempeño hemos concluido que una forma sencilla de valorarlo sería dividir el montante del citado complemento por la puntuación total de los resultados de desempeño esperados más allá del que sea normal, pues al fin y al cabo la evaluación va a plasmarse en una puntuación y debemos contar con la existencia de unos objetivos de desempeño previstos y cuantificados en cada período.

En cualquier caso, creemos posible innovar en este sentido y que la Administración aprenda y se implique más en conocer lo que realmente motiva a las personas, pues hemos visto que en general el salario no es el único incentivo que se valora. Se debería aprender también aquí de la experiencia del sector privado y potenciar esos otros motivadores intrínsecos como el sentimiento de pertenencia a la organización, el ser valorados, saber que los logros individuales tienen un sentido y efectos en el ciudadano, así como la aplicación de otros incentivos no salariales que incluso pueden resultar más económicos y con un efecto más motivador, todo ello dentro de un área de gestión del reconocimiento que aliente la implicación de los empleados públicos.

Entre ese salario “emocional” hemos propuesto algunos sencillos ejemplos como bonos de servicios que ofrece la Administración al ciudadano (piscina, parking gratuito en zonas limitadas), horas o días de libre disposición, reconocimientos públicos...

### **17.- La carrera horizontal basada en la evaluación del desempeño será un importante factor de motivación y ahorro de costes.-**

La carrera horizontal es otra gran posibilidad que ofrece el EBEP para retener el talento y por tanto mejorar la eficacia y la eficiencia del empleado y la Administración. El Estatuto ha sido consciente de la fundamental importancia de mantener a los buenos empleados y ahora también

será el turno de las Administraciones. No sólo se trata de evaluar desempeños sino de ofrecer posibilidades de promoción. Si el empleado está contento y tiene expectativas de progreso sus resultados mejorarán, por lo que será necesario crear una buena estructura de niveles o grados de carrera con sus características, funciones y retribuciones, así como una adecuada relación con la evaluación del desempeño, no sólo para mantener a los mejores sino además para tener una gestión de personal óptima.

No obstante, el nuevo modelo plantea algunos interrogantes, como la posible asunción de nuevas responsabilidades al ascender, y que por tanto deberían ser evaluadas, pero que vemos de aplicación realmente compleja al resultar difícil establecer si se va a lograr ese ascenso y cuándo; y sobre todo en su relación con la posible regresión o demérito, cuestión que también se ha planteado en la doctrina y la práctica administrativa y donde en la mayoría de ocasiones se ha resuelto con la consolidación del nivel de carrera, que ha sido reconocida por los Tribunales.

**18.- El período de evaluación debe ser anual con seguimientos a más corto plazo, comenzar con un compromiso de objetivos y permitiendo que el evaluado aporte su propia evaluación.-**

Se hace aconsejable que el período de evaluación sea anual, coincidiendo con el año natural y presupuestario, sobre todo si se quiere ligar a la misma el control de la eficiencia y ahorro de costes, así como efectos económicos. Dicho período debe comenzar estableciendo los objetivos generales de la organización y dividiéndolos en objetivos más concretos a nivel de departamentos, servicios, unidades, equipos de trabajo e individuales. Para ello, al comienzo del período de evaluación se deberían conocer los resultados del período anterior para lograr una coherencia en el establecimiento y consecución de dichos objetivos futuros. También debería establecerse un diálogo entre evaluador y evaluado para fijar los objetivos bajo la responsabilidad de éste (que pueden ser individuales o destinados a las personas a su cargo si conlleva jefatura).

Teniendo en cuenta las características de la psicología humana, que suele recordar los hechos más recientes, así como para realizar un control intermedio y realizar los ajustes necesarios, sería conveniente llevar a cabo evaluaciones informales o de seguimiento cada tres, cuatro o seis meses. Además, a la hora de realizar la evaluación final sería conveniente que el evaluado pudiera aportar su propio informe de evaluación con los hechos más relevantes de su actuación, dificultades halladas, propuestas de mejora, etc., a lo largo del período, a fin de que se tengan en cuenta y puesto que el evaluador, con ser quien mejor conoce el trabajo del subordinado,

no puede ser consciente de absolutamente todas las tareas desempeñadas por éste ni de las peculiaridades más detalladas de su trabajo.

**19.- El rol de evaluador lo debería asumir de manera más directa el superior jerárquico inmediato, con órganos de evaluación y/o revisión para otorgar mayores garantías al proceso.-**

Al ser el superior jerárquico inmediato quien mejor conoce el trabajo del evaluado, debiendo fijar sus objetivos según le hayan sido fijados a él desde los niveles superiores, también parece ser la figura más adecuada para realizar un seguimiento de su labor y guiar y asesorar en el logro de sus funciones, por lo que se encuentra en la posición más indicada para asumir el rol de evaluador. Para ello se hace imprescindible formarlo para vencer las reticencias hacia una función desconocida, mal vista y de asunción menos querida. Pero también se le debe formar para evitar los típicos sesgos de la evaluación y los errores a la hora de aplicar los métodos del proceso evaluador.

No obstante, debe tenerse en cuenta que en función del tamaño de la Administración cabe la posibilidad de aunar en unidades de evaluación varias unidades orgánicas con el fin de mejorar el desarrollo de la evaluación. En tales casos el superior inmediato de cada empleado juega también un papel esencial, y aunque sea otro superior quien desempeñe las funciones de evaluación, aquel debería participar mediante la aportación de informes que reflejen los aspectos que más directamente pueda conocer en el desempeño de sus subordinados.

Por otro lado, y ante los temores sobre la mencionada subjetividad, y sobre todo para aportar las suficientes garantías al proceso, si bien no se considera mejor la evaluación realizada por un órgano colegiado, pues se ha demostrado que no ofrece necesariamente más garantías, sí se hace conveniente su existencia como órgano (que suele tener carácter paritario entre representantes de la Administración y de los empleados) supervisor de la evaluación del evaluador individual (que debería existir en todo caso) y sobre todo como instancia de revisión ante posibles reclamaciones, reduciéndose así la judicialización del sistema. Para ofrecer más garantías aún sería conveniente que, en la medida de lo posible, en dichos órganos participen expertos en la materia.

## **20.- La evaluación debe tener un carácter formal y extenderse a lo largo del tiempo.-**

El proceso de evaluación del desempeño debe establecerse de manera formal a través del correspondiente procedimiento administrativo al afectar a los derechos de los empleados públicos. Asimismo, deberán recogerse los principios, requisitos y criterios aplicables, los objetivos e indicadores a utilizar, los efectos de los resultados de la evaluación, y sobre todo la garantía de derechos y medios de impugnación oportunos, de manera que queden claros todos los elementos involucrados en el sistema y se asegure la esencial transparencia en su funcionamiento.

Por otro lado, la evaluación del desempeño no es algo temporal o puntual sino un proceso de mejora continua de la gestión de los empleados públicos, donde deberá tenerse en cuenta que forma parte de una planificación más profunda de la gestión del personal hacia los objetivos de la propia Administración.

## **21.- Respondiendo a las hipótesis planteadas. El EBEP y la evaluación del desempeño tienen gran potencial pero su desarrollo plantea ciertas dudas.-**

La experiencia de los años transcurridos desde la aprobación del EBEP nos lleva a pensar que a pesar del impulso (tímido, ciertamente) de las reformas producidas, obligadas ciertamente por la crisis, aún no se ha avanzado realmente hacia la meta del empleo público del futuro y por ende, de una Administración de calidad. No hace falta más que recordar que muchas de las más importantes reformas legislativas de nuestra historia reciente han tenido un mayor o menor resultado práctico, pero lamentablemente mucho de lo pretendido ha quedado en nada o ha sido mal aplicado.

En resumen, queda un arduo camino por delante, pero con voluntad se podrían conseguir metas significativas con la complicidad de todos los implicados, teniendo claro lo que se busca con las reformas previstas y sin pretender grandes logros en poco tiempo.

Seguidamente daremos respuesta a las preguntas planteadas en el Capítulo introductorio, y que suponen, en definitiva, un resumen de las conclusiones de los apartados anteriores.

## **22.- La evaluación del desempeño puede mejorar la gestión del personal y los resultados de la Administración.-**

Creemos que la evaluación del desempeño constituye una pieza clave en la gestión del personal, que puede aportar coherencia como elemento troncal, y que, efectivamente, puede ayudar a resolver una parte muy importante de los problemas de dicha gestión, aunque



obviamente con ella no será suficiente, debiéndose acompañar de otras medidas que ya hemos mencionado.

**23.- Es posible implantar la evaluación del desempeño en las Administraciones españolas pero deberán superarse los problemas tradicionales de la Administración.-**

Es posible implantarla aunque su regulación en el EBEP plantea problemas que deberán resolverse por el legislador de desarrollo, que a su vez está delegando dicha regulación en la Administración. El problema, como antes, es la falta de decisión desde la cúspide y la falta de cultura de la evaluación, lo que exigirá un esfuerzo considerable pero necesario.

**24.- Nuestras Administraciones, en conjunto, no sabrán adaptarse a los profundos cambios que el EBEP ha traído para mejorar definitivamente su tradicional falta de eficacia y eficiencia.-**

Creemos que la adaptación de las Administraciones es tan lenta por las complejidades que presenta el EBEP, por las inercias históricas y la poca visión de muchos gestores públicos, que no serán capaces de adaptar sus estructuras y formas de actuar a las previsiones del Estatuto, siempre con la salvedad, como en todas las cuestiones planteadas, de las experiencias puntuales de aquellas Administraciones más punteras o más concienciadas con el verdadero servicio público.

**25.- No será posible generalizar totalmente la evaluación del desempeño en el conjunto del sector público español, sin perjuicio de experiencias más o menos exitosas.-**

Casi a una década de la aprobación del EBEP son prácticamente testimoniales las experiencias de implantación del EBEP y no parece que haya mucho interés por aprobar leyes de desarrollo ni mucho menos por implantar la evaluación del desempeño y sus efectos en el complemento de productividad por los habituales miedos y reticencias y por la consolidada desnaturalización. Si unimos esto a la mencionada tradición de incumplir o aplicar torticeramente el ordenamiento, así como a los derechos adquiridos a causa del uso que se ha hecho del complemento de productividad, nos tememos que la respuesta sea negativa, pues a pesar de que puede mejorarse el rendimiento de las Administraciones en algunos casos gracias a la aplicación de la evaluación del desempeño, ésta no se llegará a generalizar totalmente.



## BIBLIOGRAFIA

- AAMODT, M.G., PONCE, L.R., *et al.*, *Psicología industrial/organizacional*, 6ª edic., México, Cengage Learning Editores, 2010.
- ABELLÁN SALORT, J.C., “Fines y límites del Estado: 'paternalismo' y libertades individuales”, *Anuario jurídico y económico escurialense*, nº 39, 2006, pp. 363-384.
- ACEVEDO IBÁÑEZ, A. y FLORENCIA A. LÓPEZ MARTÍN, A., *El proceso de la entrevista: conceptos y modelos*, México, Limusa, 1986.
- ACOSTA DE LEÓN, J.J., *El nuevo diseño organizativo desde el análisis de puestos de trabajo y la evaluación del desempeño*, Madrid, INAP, 2012.
- ADIEGO SAMPER, C., *Evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas* [Conferencia], Recursos humanos en las Administraciones Públicas (IX): evaluación del desempeño, Madrid, 11 de junio de 2015.
- ADSUARA VARELA, B., “De la Administración eficaz a la Administración eficiente”, *Eficacia del derecho: (teoría y aplicaciones)*, Madrid, Dykinson, 2010, pp. 113-126.
- AEVAL, *Calidad y sostenibilidad de los Servicios Públicos* [recurso electrónico], Madrid, AEVAL, 2015
- AGUILAR MARTÍN, M.C., “La relación laboral temporal del empleado público”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 1, pp. 387-402.
- AGUILERA IZAGUIRRE, G., “La calidad como parámetro de actuación de la Administración Pública”, *Actualidad administrativa*, nº 22, 2010, pp. 2695-2718.
- ALBI IBÁÑEZ, E., “Evaluación de la eficiencia pública (El control de eficiencia del sector público)”, *Hacienda Pública Española*, nº 120-121, 1992, pp. 299-316.
- ALBI IBÁÑEZ, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., *et al.*, *Economía pública*, 3ª edic., Barcelona, Ariel, 2009.
- ALBRECHT, K., *La misión de la empresa: definir el espíritu, establecer los propósitos, fijar el rumbo*, Barcelona, Paidós Ibérica, 1996.
- ALEGRE AVILA, J.M., “Derechos de contenido no económico, en particular el derecho al cargo: el Sistema de Carrera Administrativa. Otros derechos: honoríficos, vacaciones, dignidad del funcionario y Seguridad Social”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 89, 2006, pp. 16-27.
- ALEGRE AVILA, J.M., “El sistema de carrera administrativa: el llamado derecho al cargo”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 49, 2001, pp. 15-21.
- ALEMANY GARCÍA, M., “Democracia versus Constitución: ¿precompromiso o paternalismo?”, *Anuario de filosofía del derecho*, nº 26, 2010, pp. 59-84.

- ALFONSO MELLADO, C.L., “La negociación colectiva en el empleo público”, *Derecho del empleo público*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 77-102.
- ALONSO, P. y LEWIS, G.B., “Public service motivation and job performance evidence from the federal sector”, *The American Review of Public Administration*, vol. 31, nº 4, 2001, pp. 363-380.
- ALONSO TIMÓN, A.J., “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 27-62.
- ÁLVAREZ CUESTA, H., “La negociación de los funcionarios públicos por el Estatuto Básico del Empleado Público: un tímido intento de ampliar horizontes”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 2, pp. 633-651.
- ALVAREZ GARCÍA, F., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública: propuesta metodológica”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 99-113.
- ÁLVAREZ RICO, M. y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., “La carrera administrativa”, *Documentación Administrativa*, nº 164, 1975, pp. 107-129.
- ALLES, M.A., *Desarrollo del talento humano basado en competencias*, Buenos Aires, Ediciones Granica, 2008.
- ALLES, M.A., *Desempeño por competencias: evaluación de 360º*, 2ª edic., Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica, 2008.
- ALLES, M.A., *Diccionario de competencias: la trilogía, nuevos conceptos y enfoques. Tomo I*, Argentina, Ediciones Granica, 2009.
- ALLES, M.A., *Diccionario de términos: Recursos Humanos*, Buenos Aires, Ediciones Granica SA, 2011.
- ANDERSEN, L.B., JØRGENSEN, T.B., *et al.*, “Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships”, *The American review of Public Administration*, vol. 43, nº 3, 2013, pp. 292-311.
- ANDRÉS SEGOVIA, B., “Relaciones de puestos de trabajo. ¿Reglamento o acto administrativo? STS de 05 de febrero de 2014 (JUR 2014\1572)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 3, 2015.
- ÁNGEL, A., GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J., *et al.*, *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Madrid, Instituto de Empresa, 2008.
- ÁNGEL, A. y SIMÓN, C., “Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado”, Gómez-Pomar Julio y Allard Gayle, *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008.

- ANSTEY, E., FLETCHER, C.A., *et al.*, *Staff appraisal and development*, George Allen & Unwin, 1978.
- ARANCÓN CARNICERO, C. y CORRAL VILLALBA, J., *Procedimiento administrativo y técnicas gerenciales*, Madrid, GPS, 2001.
- ARBELOA CASTILLO, E., *El derecho a una buena administración: responsabilidad de los grupos públicos*, UNED, Tesis Doctoral, 2013.
- ARENILLA SÁEZ, M., *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2014.
- ARENILLA SÁEZ, M., *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Oleiros (Coruña), Netbiblo, 2011.
- ARENILLA SÁEZ, M., “Legitimidad y eficacia de la Administración pública”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. Enero-Agosto, nº 26-27, 2003, pp. 71-102.
- ARENILLA SÁEZ, M., *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas* [Conferencia], III Jornadas Autonómicas Uniprovinciales, Logroño, 15-19 de mayo 1989, 212.
- ARENILLA SÁEZ, M., *Los retos de la función pública española* [Conferencia], Curso de verano "La transformación de las Administraciones Públicas: nuevos modelos de gestión", Santander, Agosto de 2014.
- ARENILLA SÁEZ, M., *Una nueva función pública para una nueva sociedad* [Conferencia], Curso de verano "Crisis de la función pública", Santander, Julio de 2013.
- ARGIMÓN, I., ARTOLA MENÉNDEZ, C., *et al.*, *Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia*, Madrid, Banco de España, 1997.
- ARIAS DOMÍNGUEZ, A. y RODRÍGUEZ MUÑOZ, J.M., *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempos de crisis*, Editorial Aranzadi, 2015.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “El principio de objetividad en el empleo público: la objetividad como deber de los empleados públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 289, 2011, pp. 183-209.
- ARIELY, D., GNEEZY, U., *et al.*, “Large stakes and big mistakes”, *The Review of Economic Studies*, vol. 76, nº 2, 2009, pp. 451-469.
- ARIZA MONTES, J., MORALES GUTIERREZ, A., *et al.*, *Dirección y administración integrada de personas. fundamentos, procesos y técnicas en práctica*, Madrid, Mc. Graw, 2004.
- ARMSTRONG, W. y GREBENIK, E., *El informe Fulton: tres estudios sobre el servicio civil británico*, Vol. 39, Escuela Nacional de Administración Pública, 1973.
- ARNÁEZ ARCE, V.M., “Planificación participativa y actuación de las Administraciones públicas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 369-386.
- ARROYO YANES, L.M., *El estatuto básico de la función pública y la superación de los problemas pendientes de la función pública española*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1998.

- ARROYO YANES, L.M., *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- ARROYO YANES, L.M., “La carrera administrativa en la Función Pública Local”, *Empleo público local: prontuario para la selección, organización y gestión de personal de entidades locales*, Las Rozas (Madrid), La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2012, pp. 273-309.
- ARROYO YANES, L.M., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos”, *Revista catalana de dret públic*, nº 45, 2012, pp. 94-128.
- ARROYO YANES, L.M., “La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 219-258.
- ARROYO YANES, L.M., “La ordenación de la actividad profesional en el Estatuto Básico del empleado público: planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público”, Linde Paniagua Enrique y Arroyo Yanes Luis M., *El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008, pp. 204-253.
- ARROYO YANES, L.M., *La ordenación de la función pública contemporánea: la carrera administrativa (1808-1963)*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 1996.
- ARROYO YANES, L.M. y BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La carrera administrativa de los funcionarios públicos tras la Ley 7/2007, de Estatuto Básico del Empleado Público”, Arenilla Sáez Manuel (Dir.), *La Administración Pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid, INAP, 2010, pp. 679-719.
- ATIENZA RODRÍGUEZ, M., “Sobre el control de la discrecionalidad administrativa: Comentarios a una polémica”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 85, 1995, pp. 5-26.
- ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F.J., *El derecho a una buena Administración y la ética pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.
- BACIGALUPO SAGGESE, M., *La discrecionalidad administrativa: estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, UNED, Tesis Doctoral, 1997.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Artículo 103.1 y 2: los principios reguladores y la estructura de la Administración”, Francisco Fernández Segado, Ramón Parada Vázquez, et al., *Comentarios a la Constitución Española. Tomo VIII - Artículos 97 a 112 de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, 2006, pp. 385-410.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Curso de Ciencia de la Administración*, Vol. I, 4ª edic., Tecnos, 2000.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La modernización administrativa: Introducción a los problemas planteados”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45, 1996, pp. 13-15.

- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid, Edit. Síntesis, 2005.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 1984.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios”, Estado Dirección General del Servicio Jurídico del, *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, vol. 1, pp. 331-360.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Reformando a Leviathan: la Administración Pública”, *Política y sociedad*, nº 20, 1995, pp. 53-62.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., “Sobre la idea europea de "buena administración"”, Montabes Pereira Juan (coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje al José Cazorla*, Madrid, CIS, 2005, pp. 693-702.
- BALZER, W.K. y SULSKY, L.M., “Halo and performance appraisal research: A critical examination”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 77, nº 6, 1992, pp. 975.
- BALLART, X. y RAMIÓ MATAS, C., *Ciencia de la Administración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000.
- BALLESTER MARTÍNEZ, B., “La forja jurisprudencial del principio de transparencia”, *Teoría y realidad constitucional*, nº 28, 2011, pp. 385-406.
- BAÑÓN, R., “La legitimidad de la Administración Pública”, Bañón R. y E. Carrillo, (Comps). *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., *La nueva Administración Pública*, Alianza editorial Madrid, 1997.
- BARBERO BAJO, J., “El Estatuto Básico del Empleado Público: La hoja de ruta de la actividad funcional”, *Lex nova: La revista*, nº 49, 2007, pp. 24-28.
- BARDWICK, J.M., *The Plateauing Trap*, England, Bantam Dell, 1988.
- BARRERA PICÓN, A., “La importancia de la motivación laboral en el empleado público: cómo potenciarla”, *CEF. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, nº 384, 2015, pp. 239-272.
- BARRICK, M.R. y MOUNT, M.K., “The big five personality dimensions and job performance: a meta-analysis”, *Personnel psychology*, vol. 44, nº 1, 1991, pp. 1-26.
- BARUCH, Y. y HAREL, G., “Multi-source performance appraisal: an empirical and methodological note”, *Public Administration Quarterly*, 1993, pp. 96-111.
- BASS, B.M. y BARRETT, G.V., *People, work, and organizations: An introduction to industrial and organizational psychology*, Allyn and Bacon, 1981.

- BATTINI, S. y CIMINO, B., “La valutazione della performance nella riforma Brunetta”, L. Zoppoli (Dir.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009.
- BAYONA ROCAMORA, A., “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo*, nº 45, 1985, pp. 55-70.
- BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995.
- BELTRÁN VILLALVA, M., “Las Administraciones públicas”, Tusell J., Lamo de Espinosa E., *et al.*, *Entre dos siglos: Reflexiones sobre la Democracia española*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 265-294.
- BELTRÁN VILLALVA, M., *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*, Madrid, Instituto de Estudios de Prospectiva, 1991.
- BENAVENTE JOVER, C., “Eficacia y eficiencia: la nueva gestión pública en la Administración Pública”, *Estudios jurídicos*, nº 2008, 2008.
- BERMEJO CABRERO, F., “Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 62, 1989, pp. 229-242.
- BERMEJO VERA, J., *El personal directivo en las Administraciones Públicas*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2011.
- BERMEJO VERA, J., “El personal directivo, ¿nueva tipología de funcionario público?”, El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo: curso extraordinario, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 27 y 28 de septiembre de 2007, Zaragoza, Pressas Universitarias de Zaragoza, 2007, pp. 195-224.
- BERNADÍ GIL, X., “Derecho público y Administración electrónica: una visión panorámica”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 1, 2005, pp. 211-241.
- BERNARDIN, H. y KANE, J.S., “A second look at behavioral observation scales”, *Personnel Psychology*, vol. 33, nº 4, 1980, pp. 809-814.
- BERNARDIN, H.J. y BEATTY, R.W., *Performance appraisal: Assessing human behavior at work*, Kent Publishing Company Boston, 1984.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C., “La carrera administrativa”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41/2005, 2006, pp. 199-210.
- BLANCO GAZTAÑAGA, C., “La figura del directivo público profesional: reclutamiento y estatuto”, *Documentación Administrativa*, nº 286, 2010, pp. 179-205.
- BLANQUE AVILÉS, J.M., BLANQUE REY, L., *et al.*, *Comentarios a la Ley 30/92*, Valladolid, Lex Nova, 2013.



- BLÁZQUEZ MANZANO, A., “RRHH: Las cartas de servicios: una herramienta estratégica para la gestión de la calidad”, *Aprende RH: la revista de los recursos humanos y del e-learning*, nº 34, 2012, pp. 34-38.
- BOLAND, L., *Funciones de la Administración. Teoría y práctica*, Bahía Blanca (Argentina), Universidad Nacional del Sur, 2007.
- BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “El plan de reforma de la función pública del Reino Unido”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 11, 2012, pp. 12-18.
- BOLETÍN DE FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “La evaluación del desempeño en la Administración Pública francesa”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 7, 2012, pp. 15-20.
- BOLETÍN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DEL INAP. “The Civil Service Reform Plan, el plan de reforma de la Administración pública del Reino Unido: contenido del documento y reacciones a su publicación”, *Boletín de la Función Pública del INAP*, nº 11, Octubre, 2012, pp. 12-18.
- BOLTAINA BOSCH, X., “El empleo público local ante la crisis”, *Debates locales*, nº 2, 2011, pp. 288.
- BOLTAINA BOSCH, X., *La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos locales*, Barcelona, Bayer Hnos., 2010.
- BONILLO MUÑOZ, D., “La satisfacción laboral como elemento motivador del empleado”, *Trabajo. Revista de la Asociación Estatal de centros universitarios de relaciones laborales y ciencias del trabajo*, vol. 11, 2002, pp. 189-200.
- BORMAN, W.C. y MOTOWIDLO, S.J., “Task performance and contextual performance: The meaning for personnel selection research”, *Human performance*, vol. 10, nº 2, 1997, pp. 99-109.
- BORMAN, W.C., PENNER, L.A., *et al.*, “Personality predictors of citizenship performance”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 9, nº 1-2, 2003, pp. 52-69.
- BRIGHT, L., “Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?”, *The American review of Public Administration*, vol. 38, nº 2, 2008, pp. 149-166.
- BRUGUÉ, Q., GOMÀ, R., *et al.*, “La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 1, 1994, pp. 33-46.
- BRUNO, I. y DIDIER, E., *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, París, Zones, 2013.
- BRUTUS, S. y BONTIGUI, M.G., “La Evaluación Multifuente Feedabck 360º”, *Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones= Journal of work and organizational psychology*, vol. 21, nº 3, 2005, pp. 235-252.
- BRYSON, J.M., *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*, Vol. 1, John Wiley & Sons, 2011.

- BRYSON, J.M., "A strategic planning process for public and non-profit organizations", *Long range planning*, vol. 21, nº 1, 1988, pp. 73-81.
- BURNHAM, J. y PYPER, R., *Britain's Modernised Civil Service*, Houndmills (UK), Palgrave Macmillan, 2008.
- BYARS, L.L. y RUE, L.W., *Human resource management*, 9ª edic., Boston, McGraw-Hill/Irwin, 2008.
- CABANAS, C., RODRIGO, A., et al., *La comunicación interna en la Administración Pública española: un estudio empírico*, Instituto de empresa, 2005.
- CABANAS, C. y VILANOVA, N., "La comunicación interna en la Administración Pública española: un estudio empírico", *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, nº 194, 2005, pp. 62-73.
- CABINET OFFICE. *Performance Management arrangements for the Senior Civil Service 2013/14. HR Practitioners' Guide*, London, Cabinet Office, 2013.
- CACHANOSKY, I., "Eficiencia técnica, eficiencia económica y eficiencia dinámica", *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política*, vol. 9, nº 2, 2012, pp. 51-80.
- CALSAMIGLIA BLANCAFORT, A., "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", *Documentación Administrativa*, nº 218, 1989, pp. 113-152.
- CAMACHO OLMEDO, J.A., "Deberes de los empleados públicos. Código de conducta", Romero Alonso Lourdes y Gonzalo Muñoz Javier, *El Estatuto Básico del Empleado Público. Una aportación desde el munco local*, Sevilla, Excma. Diputación de Sevilla, 2010, pp. 183-214.
- CAMEJO, A.J., "El modelo de gestión por competencias y la evaluación del desempeño en la gerencia de los recursos humanos", *Entelequia: revista interdisciplinar*, nº 8, 2008, pp. 97-115.
- CAMPBELL, J.P., MCHENRY, J.J., et al., "Modeling job performance in a population of jobs", *Personnel psychology*, vol. 43, nº 2, 1990, pp. 313-575.
- CANCELO MÁRQUEZ, M.T. y BASTIDA DOMÍNGUEZ, M., "La evaluación de la investigación en España: los sexenios en las áreas de economía y empresa", *CIRIEC - España. Revista de economía pública, social y cooperativa*, nº 78, 2013, pp. 265-292.
- CANSINO MUÑOZ-REPISO, J.M. y ROMÁN COLLADO, R., "La reforma de la función pública española vista desde la eficiencia del sector público", *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 16, 1999, pp. 127-131.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., "El debate sobre la externalización y el número de funcionarios en nuestras administraciones públicas", Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 151-191.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., "El proceso de reforma de la función pública francesa: ¿hacia una "refundación" del modelo clásico o más bien hacia su abandono? (I)", *Boletín de Función Pública del INAP*, vol. 3, 2011, pp. 46-61.

- CANTERO MARTÍNEZ, J., “El proceso de reforma de la función pública francesa: ¿hacia una "refundación" del modelo clásico o más bien hacia su abandono? (y II)”, *Boletín de Función Pública del INAP*, vol. 4, 2011, pp. 53-66.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “Estructura y ordenación del empleo público en las administraciones de Castilla-La Mancha”, *Revista jurídica de Castilla - La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 63-104.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “Instrumentos para la reorganización del personal en los supuestos de adaptación, modificación o extinción de unidades administrativas.: Especial referencia a los planes de ordenación de Recursos Humanos”, Castillo Blanco Federico (Dir.), *La reforma del Sector Público*, Sevilla, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 2014, pp. 225-266.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de contención fiscal”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 28, 2012, pp. 7-39.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., PUERTA SEGUIDO, F., *et al.*, “Estructura de empleo público y clases de empleados públicos”, Castillo Blanco Federico (Dir.), *Manual de empleo público*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 89-195.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Régimen jurídico de la función pública*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2013.
- CARDONA PERETÓ, F., *Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States* [Conferencia], Conference on Civil Service Salary Systems in Europe París, 2007.
- CARRETERO SÁNCHEZ, S., “Democracia virtual y participación ciudadana en la Legitimidad del Poder Político”, *Actualidad administrativa*, nº 7, 2012, pp. 1.
- CARRILLO DONAIRE, J.A., “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, Santamaría Pastor Juan Alfonso (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 1137-1165.
- CASCIO, W.F., *Applied psychology in personnel management*, 4ª edic., New Jersey, Prentice Hall, 1991.
- CASCIO, W.F., *Managing human resources*, New York, McGraw-Hill/Irwin, 1995.
- CASCIO, W.F., “Performance management”, (Ed.) Wayne F Cascio, *Managing Human Resources: productivity, quality of work life, profits*, 6ª edic., Boston, McGraw-Hill, 2003.
- CASCIO, W.F. y AGUINIS, H., *Applied psychology in human resource management*, 6ª edic., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005.
- CASTEL GAYÁN, S., “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”, *Revista catalana de dret públic*, nº 43, 2011, pp. 279-316.
- CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: un repaso a la reciente oleada legislativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 847-876.

- CASTEL GAYÁN, S., “El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: un repaso a la reciente oleada legislativa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 847-876.
- CASTEL GAYÁN, S., “La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 34, 2009, pp. 399-448.
- CASTELLÀ I ANDREU, J.M., “La participación ciudadana en la Administración Pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 34, 1992, pp. 39-84.
- CASTELLS ARTECHE, J.M., “La actual coyuntura de la Administración prestadora de servicios públicos”, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, pp. 1991-2010.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “Derechos de los empleados públicos. Derechos económicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009, pp. 457-519.
- CASTILLO BLANCO, F.A., *El sistema retributivo en la función pública española*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “El sistema salarial en la ley de empleo público de Castilla-La Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 269-318.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 86, 1995, pp. 187-218.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos de los empleados públicos locales: el régimen retributivo”, *Empleo público local: prontuario para la selección, organización y gestión de personal de entidades locales*, Las Rozas (Madrid), La Ley - El Consultor de los Ayuntamientos, 2012, pp. 574-681.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos individuales de los empleados públicos”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 133-199.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “Los derechos retributivos de los empleados públicos”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 229-321.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “Luces y sombras del complemento de productividad: ¿un concepto retributivo inaplicable?”, *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 8, 2000, pp. 5-24.
- CASTILLO BLANCO, F.A., QUESADA LUMBRERAS, J.E., et al., *Manual de empleo público*, 1ª edic., Madrid, Iustel, 2009.
- CATALÁ POLO, R., “Directivos públicos”, *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 41, 2005, pp. 211-225.

- CEA AYALA, A., “Acerca del código de conducta y los deberes de los empleados públicos”, *Actualidad administrativa*, nº 16, 2009, pp. 1.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS. *PGE-2013: la hora de las Administraciones Territoriales*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2014.
- CLAVERO ARÉVALO, M. y ESCRIBANO COLLADO, P., *Estudios de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1992.
- CLEVELAND, J.N., MURPHY, K.R., *et al.*, “Multiple uses of performance appraisal: Prevalence and correlates”, *Journal of applied psychology*, vol. 74, nº 1, 1989, pp. 130-135.
- COCANOUGH, A.B., IVANCEVICH, J.M., *et al.*, “Bars' Performance Rating for Sales Force Personnel”, *The Journal of Marketing*, 1978, pp. 87-95.
- COLLADO NAVARRO, I. y RAMOS MONTAÑÉS, M., *Clasificación de puestos de trabajo en la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1985.
- CONSEJO DE DIRECCIÓN. “Investigación y sexenios”, *Psicothema*, vol. 25, nº 2, 2013, pp. 149-150.
- CONSUEGRA GINER, F., “A vueltas con el complemento de productividad fijo y periódico”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 3, 2013, pp. 289-297.
- CONWAY, J.M., “Distinguishing contextual performance from task performance for managerial jobs”, *Journal of applied psychology*, vol. 84, nº 1, 1999, pp. 3.
- CORA, Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA [recurso electrónico], Madrid, MAP, 2013
- CORDERO SAAVEDRA, L., “La controvertida naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo en las Administraciones públicas”, *Actualidad administrativa*, nº 26, 2002, pp. 749-766.
- CORTÉS CARRERES, J.V., “Autoevaluación de la gestión de las personas en la Diputación Provincial de Valencia”, *Capital humano*, nº 176, 2004, pp. 80-96.
- CORTÉS CARRERES, J.V., “La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 1, Enero 2009, pp. 36-69.
- CORTÉS CARRERES, J.V., *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Madrid, Dykinson, 2001.
- CORTÉS CARRERES, J.V. y FELIP PARADELLES, E., “Rendimiento y desempeño en brigadas forestales”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013, pp. 20-45.
- CORTÉS CARRERES, J.V. y GÓMEZ CORELL, A., “Comentarios a algunos aspectos de los modelos de gestión de las organizaciones intermedias y prácticas de modernización de sus recursos humanos”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 25, 2011, pp. 121-137.
- CORTES CARRERES, J.V., SANZ DÍAZ, B., *et al.*, *La Gestión del personal en la Administración Local*, Valencia, Diputación de Valencia, 2006.

- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 25ª edic., Madrid, Civitas, 2014.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 19ª edic., Cizur Menor, Navarra, Thomson Civitas, 2008.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*, 23ª edic., Madrid, Civitas, 2012.
- CRESPO MARTÍNEZ, I., NICOLINI, C., et al., *Comunicación interna en la Administración Pública española: Claves para innovar*, Madrid, INAP, 2015.
- CRIADO GRANDE, J.I. y NAVARRO GÓMEZ, C., “Treinta años de políticas de modernización administrativa en España: entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 86, 2010, pp. 61-99.
- CUADRADO ZULOAGA, D., “Derechos adquiridos de los funcionarios públicos”, *Actualidad administrativa*, nº 13, 2011, pp. 4.
- CUENCA CERVERA, J.J., “El Desempeño profesional en la función pública Local: Una aproximación desde el Derecho disciplinario y la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 19, 2003, pp. 3228-3268.
- CUENCA CERVERA, J.J., *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2015.
- CUENCA CERVERA, J.J., *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, Madrid, INAP, 2012.
- CUESTA SANTOS, A., *Gestión del talento humano y del conocimiento*, Colombia, Ecoe Ediciones, 2010.
- CUETO PÉREZ, M., *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2008.
- CHIAVENATO, I., *Administración de recursos humanos*, 5ª edic., Santafé de Bogotá, McGraw-Hill, 2000.
- CHIAVENATO, I., *Gestión del talento humano*, 3ª edic., México, D.F., McGraw Hill, 2009.
- CHINCHILLA MARÍN, M.C., “Reflexiones en torno al principio de eficacia de la actuación administrativa”, INAP-BOE, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, Madrid, INAP-BOE, 2002, pp. 305-326.
- DALMAU FORNÉS, M., “Consideraciones en torno al directivo público profesional”, *RJIB. Revista jurídica de les Illes Balears*, nº 7, 2009, pp. 207-224.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2006.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, Defensor del Pueblo, 2003.

- DEFENSOR DEL PUEBLO, Informe anual. Anexo E.5. Solicitudes de intervención ante el TC, Defensor del Pueblo, 2014.
- DEL CAMPO VERA, J.M., La formación continua y la actualización permanente de los conocimientos y capacidades de los empleados públicos, un derecho y una obligación [Conferencia], XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo (Rep. Dominicana), Nov. 2010.
- DEL CASTILLO, A., “La inversión en TIC para el desarrollo local. Una mirada compuesta en torno a las Ciudades Digitales”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 12, 2014, pp. 105-140.
- DEL PINO MATUTE, E., Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones y las políticas públicas, Madrid, INAP, 2004.
- DENISI, A.S. y KLUGER, A.N., “Feedback effectiveness: can 360-degree appraisals be improved?”, *The Academy of Management Executive*, vol. 14, nº 1, 2000, pp. 129-139.
- DENISI, A.S., RANDOLPH, W.A., *et al.*, “Potential problems with peer ratings”, *Academy of Management Journal*, vol. 26, nº 3, 1983, pp. 457-464.
- DESSLER, G., *Administración de personal*, 8ª edic., México, Pearson Educación, 2001.
- DÍAZ MÉNDEZ, A., CUÉLLAR MARTÍN, E., *et al.*, “Gestión pública inteligente”, Díaz Méndez Antonio y Cuéllar Martín Eloy, *Administración inteligente*, 1ª edic., Madrid, MAP, AEVAL y Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, pp. 26-66.
- DÍAZ Y DÍAZ, M.C., El empleado público ante el procedimiento administrativo: deberes y obligaciones de buena administración, Universidad de Salamanca, Tesis Doctoral, 2011.
- DIETERLEN, P., “Paternalismo y Estado de Bienestar”, *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*, nº 5, 1988, pp. 175-194.
- DÍEZ JALÓN, M.B., “La gobernanza local: hacia la transparencia y participación ciudadana en el funcionamiento de las Administraciones locales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 21, 2009.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional, Alicante, Cívitas, 1992.
- GOBIERNO DE ASTURIAS. *Informe de resultados 2008. Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias*, Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2009.
- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE. *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States: 27 Country Profiles*, Paris, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008.
- DOLAN, S.L., VALLE CABRERA, R., *et al.*, La Gestión de los recursos humanos. Cómo atraer, retener y desarrollar con éxito el capital humano en tiempos de transformación, 3ª edic., Madrid, McGraw-Hill, 2007.

- DOMÉNECH PASCUAL, G., *Juzgar a destajo: la perniciosa influencia de las retribuciones variables de los jueces sobre el sentido de sus decisiones*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2009.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “La perniciosa influencia de las retribuciones variables de los Jueces sobre el sentido de sus decisiones”, *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, vol. Julio, nº 3, 2008.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “Retribuciones judiciales variables: ¿estímulo del rendimiento o incentivo perverso?”, *Jueces para la democracia*, vol. Julio, nº 62, 2008, pp. 104-120.
- DRENTH, P.J., “Personnel appraisal”, Drenth Pieter JD, Thierry Henk, *et al.*, *Handbook of Work and Organizational Psychology*, UK, Psychology Press Ltd., 1998, vol. 3, pp. 59-88.
- DRUCKER, P.F., *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, New York, Harper Business, 1993.
- DUBIN, K.A. y SALVADOR, M., “La institucionalización de la evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas: marco analítico y referentes internacionales”, Gómez-Pomar Julio y Allard Gayle, *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008.
- DURÁN MARTÍNEZ, A., “La buena administración”, *Estudios de Derecho Administrativo*, nº 1, 2010, pp. 173-193.
- EICHHORN, P., “El control del resultado en el gasto de los fondos públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 429-434.
- ELENA CÓRDOBA, A., “De administrado a ciudadano: Veinte años de incidencia de la Constitución en el procedimiento administrativo y en las relaciones ciudadano-Administración”, Enrique Alvarez Conde (Coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, INAP, 1998, pp. 559-568.
- ELENA CÓRDOBA, A., “Fortalecimiento de la posición del ciudadano”, VV.AA, *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 131-144.
- ELORZA GUERRERO, F., “El código de conducta como fuente ordenadora de la prestación de trabajo del empleado público”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 2, pp. 131-148.
- EMBID IRUJO, A., *El ciudadano y la Administración*, Madrid, MAP, 1996.
- ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª edic., Madrid, Tecnos, 1999.
- ESCRIBANO TESTAUT, P., *Fundamentos del sistema constitucional de empleo público (un estudio de los artículos 103.3 y 23.2 de la Constitución)*, Universidad Autónoma de Madrid, Tesis Doctoral, 1998.
- ESPINOSA ALVAREZ DE LARA, J.L., “Aspectos económicos, profesionales y sociológicos de la motivación laboral: diferencias entre el sector público y el privado”, Sanabria Pérez



- Carmen (Coord.), *Motivacion do personal o servicio da Administracion Pública*, Santiago de Compostela, Escuela gallega de Administración Pública, 1995, pp. 57-72.
- ESTEVE PARDO, J., “La Administración garante. Una aproximación”, *Revista de Administración Pública*, nº 197, 2015, pp. 11-39.
- ESTEVE PARDO, J., *La nueva relación entre Estado y sociedad: aproximación al trasfondo de la crisis*, Madrid, Marcial Pons, 2013.
- FAJARDO FUENTES, F.J., “Globalización y crisis del estado de bienestar”, *Revista de estudios jurídicos*, nº 5, 2004, pp. 37-59.
- FEAR, R.A., *La entrevista de evaluación*, Buenos Aires, Paidós, 1979.
- FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR, *The federal public service. An attractive and modern employer*, Federal Ministry of the Interior. Germany, 2014.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., “Conceptos generales de la gestión de recursos humanos en el empleo público”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 53-88.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., “El sistema de mérito en el empleo público: principales singularidades y analogías respecto del empleo en el sector privado”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 61-123.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, Barcelona, Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona, 2006.
- FÉREZ FERNÁNDEZ, M., DEL REY GUANTER, S., et al., *Comentarios al estatuto básico del empleado público*, 1ª edic., Las Rozas (Madrid), La Ley, 2008.
- FERNÁNDEZ-RÍOS, M., *Análisis y descripción de puestos de trabajo: teoría, métodos y ejercicios*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1995.
- FERNÁNDEZ AGUADO, J., *El idioma del liderazgo*, Madrid, Lid Editorial, 2012.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.J., “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía”, *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 18, 2003, pp. 7-21.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, P., “Las relaciones laborales y la motivación del personal”, Sanabria Pérez Carmen (Coord.), *Motivacion do personal o servicio da Administracion Pública*, Santiago de Compostela, Escuela gallega de Administración Pública, 1995, pp. 33-48.
- FERNÁNDEZ PÉREZ DE LA LASTRA, S., MARTÍN ALCÁZAR, F., et al., “Flexibilidad funcional de los recursos humanos: conceptualización y propuesta de medida”, *Descubriendo nuevos horizontes en administracion: XXVII Congreso Anual AEDEM, Universidad de Huelva, 5, 6 y 7 de junio de 2013*, Madrid, Pozuelo de Alarcón, 2013.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Proposiciones para la articulación de la carrera horizontal de los funcionarios”, *Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 47, 2010, pp. 5-29.

- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., SIERRA RODRÍGUEZ, J., *et al.*, *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003.
- FERRANDIS, Y., *Salarié du service public, pourquoi pas moi?*, Editions d'Organisation, 2011.
- FERRER SAPENA, A., PESET MANCEBO, M.F., *et al.*, “Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government”, *El profesional de la información*, vol. 20, nº 3, 2011, pp. 260-269.
- FERRET I JACAS, J., “Las singularidades en la formación de los funcionarios públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 483-500.
- FERRI DURÁ, J., “Los puestos de trabajo”, Blanca Olías de Lima Gete (Coord.), *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Edit. Complutense, 1995, pp. 97-120.
- FIDONE, G., “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública (la llamada reforma Brunetta): de las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la "acción por la eficiencia"”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pp. 371-388.
- FISHER, A., “3 reasons why office distractions don't matter”, *Fortune*, vol. 14 de Marzo, 2011.
- FLANAGAN, J.C. y BURNS, R.K., “The employee performance record: A new appraisal and development tool”, *Harvard Business Review*, vol. 33, nº 5, 1955, pp. 95-102.
- FONDEVILA ANTOLÍN, J., *Constitución y empleo público*, Granada, Editorial Comares, 2000.
- FRANKL, V.E., *El hombre en busca de sentido*, Edit. Herder, 2004.
- FREEMAN, R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- FREYD, M., “What is applied psychology?”, *Psychological Review*, vol. 33, nº 4, 1926, pp. 308-314.
- FUENTES MORENO, A., *La gestión del conflicto en la implantación de la carrera horizontal* [Conferencia], VI Congreso internacional sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria, 2010.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Carrera administrativa y provisión de puestos de trabajo”, *Régimen jurídico de la función pública*, Valladolid, Lex nova, 2013, pp. 287-500.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 73-107.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 15, 2008, pp. 137-154.

- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “El Estatuto Básico del empleado público”, *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007, pp. 457-499.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Estatuto Básico y carrera funcional”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El estatuto básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Editorial Colex, 2008.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las Administraciones parlamentarias”, *Cortes de Valencia. Anuario de derecho parlamentario*, nº 22, 2009, pp. 61-75.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “La reforma de la Función Pública Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 19, 2004, pp. 751-784.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., “Modelos europeos de función pública”, VV.AA, *El Estatuto de la Función Pública a debate*, COLEX, 2003, pp. 105-146.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., Pasado, presente y futuro de la función pública: entre la politización y la patrimonialización, 1ª edic., Madrid, Civitas, 2013.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A., CANTERO MARTÍNEZ, J., et al., *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. y GUILLÉN CARAMÉS, J., *La regeneración de la administración pública en Gran Bretaña*, 1ª edic., Madrid, Cívitas, 1996.
- GALIMBERTI, U., *Diccionario de psicología*, Siglo XXI, 1992.
- GALINDO MEÑO, C., “La carrera profesional y la evaluación del desempeño en el nuevo Estatuto Básico del Empleado Público”, Ortega Álvarez Luis (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 206-249.
- GALINDO MEÑO, C., *La evaluación del desempeño* [Conferencia], Seminario TIC y Productividad del empleo público (VII), Madrid, 12 de septiembre de 2012.
- GALINDO MEÑO, C., *La nueva Función Pública y el cambio en la Administración* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 79-94.
- GALOFRÉ ISART, A., Curso de Especialización en Gestión Pública Local. Módulo D. Eficiencia, simplificación y mejora de los servicios públicos locales, Madrid, FEMP, 2014.
- GAMERO CASADO, E., Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena Administración, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- GÁMEZ GÁMEZ, J.A., “El derecho a una buena administración desde la perspectiva de la ética pública: el buen gobierno y la buena conducta administrativa”, *El derecho de la ciudadanía a una buena administración: la administración electrónica*, Málaga, Oficina del Defensor del Ciudadano, 2009, pp. 125-197.

- GARBERÍ LLOBREGAT, J., El procedimiento administrativo común: (comentarios, jurisprudencia, formularios), Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- GARCÍA COSTA, F.M., “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”, *Documentación Administrativa*, nº 289, 2011, pp. 21-42.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Pamplona, Thomson-Civitas, 2008.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Madrid, Civitas, 1999.
- GARCÍA MACHO, R., “La transparencia en el sector público”, Blasco Esteve Avelino (Edit.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2012, pp. 247-282.
- GARCÍA PÉREZ, M., El contenido de la negociación colectiva entre Administraciones y empleados públicos en régimen laboral. Análisis particular de los acuerdos y convenios colectivos del ámbito municipal asturiano, Oviedo, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2011.
- GARRIDO FALLA, F., BAENA DEL ALCÁZAR, M., *et al.*, *La Administración en la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (un estudio de las leyes 30/1992 y 4/1999), 3ª edic., Madrid, Civitas, 2000.
- GARRIDO FALLA, F., PALOMAR OLMEDA, A., *et al.*, *Tratado de derecho administrativo. I. Parte general*, 14ª edic., Madrid, Tecnos, 2005.
- GENERALITAT DE CATALUÑA, *Libro Blanco de la Función Pública Catalana [recurso electrónico]*, Barcelona, Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalidad de Cataluña, 2005
- GHISELLI, E.E., “Dimensional problems of criteria”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 40, nº 1, 1956, pp. 1-4.
- GIL FLORES, J., “La evaluación de competencias laborales”, *Educación XXI*, vol. 10, nº 1, 2007, pp. 83-106.
- GIL FRANCO, A.J., “Elementos necesarios o estructurales de las relaciones de puestos de trabajo del personal funcionario en el Estado y los Municipios, desde las normas y la jurisprudencia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99, 2014, pp. 1577-1608.
- GIL GUILLÉN, E., “La desnaturalización del complemento de productividad y su "mutación" en una retribución fija”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, 2011, pp. 2495-2505.

- GIL IBÁÑEZ, A. y CASAMAYOR NAVARRO, S., “Políticos, gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma”, *Documentación Administrativa*, nº 286-287, 2010.
- GIMENO FELIÚ, J.M., “El principio de eficiencia”, Santamaría Pastor Juan Alfonso (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Madrid, La Ley, 2010, pp. 1255-1274.
- GOBIERNO DE ASTURIAS, *Carrera horizontal. Informe proceso de evaluación 2013*, Dirección General de la Función Pública (documento no publicado), 2014.
- GOBIERNO DE ASTURIAS. La evaluación del desempeño y el "modelo de seguimiento de la actividad profesional en la administración del Principado de Asturias", Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2010.
- GOBIERNO DE ASTURIAS. Manual del evaluador. Seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias, Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2008.
- GOBIERNO DE ASTURIAS. Proyecto de implantación del modelo de seguimiento de la actividad profesional en la Administración del Principado de Asturias. Plan de gestión del cambio, Oviedo, Gobierno del Principado de Asturias, 2009.
- GOLEMBIEWSKI, R., *Handbook of Organizational Consultation*, Second Editon, New York, Taylor & Francis, 2000.
- GÓMEZ-POMAR, J. y ALLARD, G., *Gestión del desempeño: marco teórico y estado del arte en el sector privado*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008.
- GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J., ALLARD, G., *et al.*, *La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas*, Madrid, Centro PwC & IE del Sector Público, 2008.
- GÓMEZ, R., MORAL, F.D., *et al.*, “Las Cartas de Servicios como elementos facilitadores de una nueva cultura del servicio público”, *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, nº 8, 2007, pp. 178-188.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M., “La formación permanente de los funcionarios públicos”, *Documentación Administrativa*, nº 139, 1971, pp. 85-103.
- GONZÁLEZ-HABA GUIADO, V.M. y ÁLVAREZ RICO, M., “La carrera administrativa”, *Documentación Administrativa*, nº 164, 1975, pp. 107-130.
- GONZÁLEZ DE HERRERO FERNÁNDEZ, P. y PÉREZ-BAROJA VERDE, I., “Plan de experiencias piloto en evaluación del desempeño en la AGE”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 6, Diciembre, 2011, pp. 55-62.
- GONZÁLEZ, E.L., “Una aproximación de la Ciencia de la Administración al análisis conceptual del principio de eficacia como guía de acción de la Administración pública”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 67-96.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, J.C. y GUTIÉRREZ DÍAZ, M., *Formación innovadora: nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*, Oleiros, La Coruña, INAP-Netbiblo, 2013.

- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, O., “El control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa”, *Actualidad administrativa*, nº 21, 2011, pp. 7.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., “Comentario al art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”, González Pérez Jesús y González Navarro Francisco, *Comentarios a la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Civitas, 2011, vol. II.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de procedimiento administrativo*, Madrid, Civitas, 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común [Ley 30/1992, de 26 de noviembre], 5ª edic., Cizur Menor (Navarra), Cívitas-Thomson Reuters, 2012.
- GONZÁLEZ TOMÉ, J.I., “Las cartas de servicios de la Dirección General del Catastro, un compromiso de calidad”, *Libro de ponencias: las administraciones, en el camino de la excelencia*, Logroño, Gobierno de La Rioja, Administraciones Públicas y Política Local, 2006, pp. 235-248.
- GOÑI SEIN, J.L., “Ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto: concepto y clases de empleado público. La adquisición y pérdida de la relación de servicio”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008*, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 1, pp. 299-385.
- GORE, A., *Gobernar con criterio empresarial: lecciones aprendidas de las mejores compañías de América*, Madrid, INAP, 1998.
- GORE, A. y INAP. *Gobernar con criterio empresarial: lecciones aprendidas de las mejores compañías de América*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1998.
- GORRITI BONTIGUI, M., “El diseño de funciones y puestos en la administración”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº 3, 2007, pp. 201-233.
- GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación de desempeño en la Ley de empleo público de Castilla la Mancha”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, Dic. 2011, pp. 343-369.
- GORRITI BONTIGUI, M., “La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 3, 2007, pp. 367-387.
- GORRITI BONTIGUI, M., “La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 297-320.
- GORRITI BONTIGUI, M., *La evaluación del desempeño: concepto, criterios y método*, Dirección de Función Pública. Gobierno Vasco, 2006.

- GORRITI BONTIGUI, M., “La organización y los recursos humanos de la Administración en tiempos de crisis: Un modelo de legitimidad y compromiso”, *Observatorio de Recursos Humanos y Relaciones Laborales*, vol. 65, 2012, pp. 59-66.
- GORRITI BONTIGUI, M., “Los directivos públicos profesionales (DPP) en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)”, Luis Ortega Álvarez y Luis Maeso Seco (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP, 2010, pp. 47-72.
- GORRITI BONTIGUI, M., “Un sistema de reforma del empleo público alternativo a los recortes de personal”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, 2013, pp. 8-23.
- GORRITI BONTIGUI, M. y LÓPEZ BASTERRA, J., *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, Vizcaya, Instituto Vasco de Administración Pública, 2009.
- GORRITI BONTIGUI, M. y TOÑA GÜENAGA, F., “El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Presupuesto y gasto público*, vol. 4, nº 41, 2006, pp. 245-270.
- GROTE, R.C., *The performance appraisal question and answer book: a survival guide for managers*, New York, American Management Association, 2002.
- GRUYS, M.L. y SACKETT, P.R., “Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 11, nº 1, 2003, pp. 30-42.
- GUICHOT REINA, E., “La nueva ley de transparencia”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 6, 2014, pp. 94-107.
- GUILLEM CARRAU, J., “La buena administración en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¿más por menos?”, *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 25, 2011, pp. 69-103.
- GUILLEN-CARAMÉS, J. y FUENTETAJA PASTOR, J., “El principio de objetividad en la Función Pública (un análisis desde la jurisprudencia)”, *Documentación Administrativa*, nº 289, 2013, pp. 151-182.
- GUILLEN ZANÓN, Á. y RAMÍREZ NÚÑEZ DE PRADO, E., “Administración por Objetivos”, *Documentación Administrativa*, nº 223, 1990, pp. 139-203.
- GUION, R.M., *Personnel testing*, McGraw-Hill New York, 1965.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., “La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas”, *Documentación Administrativa*, nº 210-211, 1987, pp. 29-70.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A. y LABRADO FERNÁNDEZ, M., *La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española: aplicaciones prácticas de los resultados obtenidos*, Madrid, INAP, 1988.
- HAVARD, B., *Métodos de evaluación del rendimiento*, 1ª edic., Barcelona, Gedisa, 2001.
- HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V.R., “La participación ciudadana en la Administración local”, *Anuario de Derecho Administrativo*, nº 13, 2006, pp. 107-121.

- HERNÁNDEZ TORRES, M., *Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad* [Conferencia], VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración pública, Lisboa, Octubre, 2002.
- HERWECK, D., *Albert Einstein and His Theory of Relativity*, Mankato (USA), Compass Point Books, 2009.
- HERZBERG, F., “One more time: How do you motivate employees”, *Harvard Business Review*, 1987, pp. 88-99.
- HERZBERG, F., “Una vez más: ¿cómo motiva a sus empleados?”, *Harvard Business Review*, vol. Reimpresión r0301f-e, 2003, pp. 67-76.
- HERZBERG, F., MAUSNER, B., *et al.*, *The Motivation to Work*, Transaction Publishers, 2011.
- HM GOVERNMENT. *The Civil Service Reform Plan*, London, HM Government, 2012.
- HOLCOMB, J.M., “The Annual Performance Evaluation: Necessary Evil or Golden Opportunity”, *Law Library Journal*, vol. 98, 2006, pp. 569.
- HOYT, W.T., “Rater bias in psychological research: When is it a problem and what can we do about it?”, *Psychological methods*, vol. 5, nº 1, 2000, pp. 64.
- HOYT, W.T. y KERNS, M.-D., “Magnitude and moderators of bias in observer ratings: A meta-analysis”, *Psychological Methods*, vol. 4, nº 4, 1999, pp. 403.
- HUBER, V.L., “An analysis of performance appraisal practices in the public sector: A review and recommendations”, *Public Personnel Management*, nº 12, 1983, pp. 258-267.
- HURTZ, G.M. y DONOVAN, J.J., “Personality and job performance: the Big Five revisited”, *Journal of applied psychology*, vol. 85, nº 6, 2000, pp. 869.
- IGARTUA SALAVERRÍA, J., “Principio de Legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 92, 1996, pp. 535-554.
- IMAZ MANZANOS, J.M., “Planes de calidad en la Administración local: la implicación de las personas”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 87, 2005, pp. 34-40.
- INAP. “La evaluación del Desempeño en la AGE. Entrevista a Carlos Galindo”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 5, Octubre, 2011, pp. 5-14.
- INAP. Manual de evaluación del desempeño de los puestos de trabajo, Madrid, INAP, 1992.
- INAP. Reflexiones para la modernización de la administración del Estado, Madrid, MAP-INAP, 1990.
- INAP y FUNDACIÓN FORMACIÓN Y TECNOLOGÍA. *La formación de directivos para la modernización de la administración pública*, Madrid, MAP, 1992.
- IRURZUN MONTORO, F., “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, nº 286, 2010, pp. 79-111.
- JÁIMEZ ROMÁN, M.J., *Organizaciones saludables: el papel del empoderamiento organizacional*, Granada, Universidad de Granada, 2013.



- JIMÉNEZ, A., *Creando valor... a través de las personas: una guía para la gestión de personas en el umbral de la e-sociedad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1999.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Directivos públicos*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2006.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Dos instituciones innovadoras del empleo público (casi) inéditas: carrera y dirección pública profesional”, *Revista aragonesa de administración pública*, vol. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografía, nº 13, 2011, pp. 197-233.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El personal directivo en la administración local*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Estrategias para modernizar la gestión pública de recursos humanos en un contexto de contención presupuestaria: efectos de las medidas de ajuste, instrumentos de planificación y medidas de innovación”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 4, 2013, pp. 76-96.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Ética pública, política y alta administración. Los códigos éticos como vía para reforzar el buen gobierno, la calidad democrática y la confianza de la ciudadanía en las instituciones”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 5, 2013, pp. 45-67.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La formación de los empleados públicos tras el EBEP: ¿cambio de paradigma?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 87, 2010, pp. 637-688.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)* [Conferencia], II Congreso de Gestión Pública, Barcelona, 2006.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Los directivos públicos en la reforma del empleo público: especial consideración del personal directivo local”, Pérez Gálvez Juan Francisco, *El estatuto básico del empleado público y su incidencia en el ámbito local*, Granada, CEMCI, 2007, pp. 165-218.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”, *El empleo público local ante la crisis. Serie Debates*, nº 2, 2011, pp. 13-87.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Régimen jurídico de la carrera profesional en el EBEP* [Conferencia], IV Congreso sobre gestión de recursos humanos en la Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2008.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Regímenes jurídicos de función directiva en las Administraciones Públicas españolas”, *Documentación Administrativa*, nº 241-242, Enero-Agosto 1995, pp. 273-405.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Selección, formación y carrera administrativa en la Función Pública vasca: normativa básica y situación actual”, *Documentación Administrativa*, nº 204, 1985.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, nº 2010, 2011, pp. 167-194.

- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “Una nueva ley de empleo público para Euskadi: inercia versus innovación”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 11-34.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. y CASTILLO BLANCO, F.A., Informe sobre el empleo público local: balance y propuestas para su racionalización en el marco de la reforma del empleo público, Madrid; Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., FÉREZ, M., *et al.*, *Derecho de la función pública*, Barcelona, Planeta UOC, 2003.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., “¿Qué es lo básico?. Legislación compartida en el Estado autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 9, nº 27, 1989, pp. 39-92.
- JOHNSON, S. y RONAN, W., “An Exploratory Study of Bias in Job Performance Evaluation”, *Public Personnel Management*, vol. 8, nº 5, 1979, pp. 315-323.
- JUAN GIL FRANCO, A., “Régimen jurídico básico de las relaciones de puestos de trabajo y estatuto de los funcionarios locales”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 3, 2015.
- KANE, J. y LAWLER, E., “Performance appraisal effectiveness”, *Research in organizational behavior*, 1979.
- KANE, J.S. y BERNARDIN, H., “Behavioral observation scales and the evaluation of performance appraisal effectiveness”, *Personnel Psychology*, vol. 35, nº 3, 1982, pp. 635-641.
- KATZ, D. y KAHN, R., “Organizaciones y el concepto de sistemas”, *Lecturas de Teoría de la Organización*, Madrid, MAP, 1993, vol. I, pp. 561-577.
- KELLER, B., “Germany: The public sector in the financial and debt crisis”, *European Journal of Industrial Relations*, vol. 19, nº 4, 2013, pp. 359-374.
- KELLER, B., “Public Sector in the United States and Germany: Comparative Aspects in an Employment Relations Perspective, The”, *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, vol. 34, 2012, pp. 415.
- KERR, S., *Ultimate Rewards: What Really Motivates People to Achieve*, EE.UU., Harvard Business School Press, 1997.
- KING, L.M., HUNTER, J.E., *et al.*, “Halo in a multidimensional forced-choice performance evaluation scale”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 65, nº 5, 1980, pp. 507.
- KLIKSBERG, B., *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Madrid, INAP, 1989.
- KNOWLTON, W.A. y MITCHELL, T.R., “Effects of causal attributions on supervisor's evaluation of subordinate performance”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 65, nº 4, 1980, pp. 459.
- KOHN, A., “Why incentive plans cannot work”, *Harvard Business Review*, vol. Sept.-Oct., 1993.
- KÓNIG, K., “Sobre la evaluación de los programas estatales”, *Documentación Administrativa*, vol. 218-219, 1989, pp. 413-428.

- KUHLMANN, S. y RÖBER, M., “Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization”, *State and Local Government Reforms in France and Germany*, Springer, 2006, pp. 89-109.
- LABORDA CARRIÓN, D., MARQUETA, J., *et al.*, “Los modelos de recursos humanos y las TIC como herramientas de apoyo: intercambio de experiencias”, *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local*, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 237-311.
- LAGUNA DE PAZ, J.C., “La carrera administrativa en la Función Pública Local: Promoción y movilidad”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, nº 308, 2008, pp. 47-62.
- LANDY, F.J., *Psychology of work behavior*, Thomson Brooks/Cole Publishing Co, 1989.
- LANDY, F.J. y CONTE, J.M., *Psicología industrial: introducción a la psicología industrial y organizacional*, McGraw-Hill, 2005.
- LANDY, F.J. y FARR, J.L., *The measurement of work performance: Methods, theory, and applications*, Academic Press New York, 1983.
- LANDY, F.J. y FARR, J.L., “Performance rating”, *Psychological Bulletin*, vol. 87, nº 1, 1980, pp. 72.
- LATHAM, G.P., FAY, C.H., *et al.*, “The development of behavioral observation scales for appraising the performance of foremen”, *Personnel Psychology*, vol. 32, nº 2, 1979, pp. 299-311.
- LATHAM, G.P. y WEXLEY, K.N., “Behavioral observation scales for performance appraisal purposes”, *Personnel Psychology*, vol. 30, nº 2, 1977, pp. 255-268.
- LAWLER, E.E., “Reward systems”, Hackman J Richard y Suttle J Lloyd, *Improving life at work: Behavioral science approaches to organizational change*, santa Monica (CA), Goodyear, 1977.
- LAZER, R.I. y WIKSTROM, W.S., *Appraising managerial performance: Current practices and future directions*, Conference Board New York, 1977.
- LEE, Y.-J., “Behavioral Implications of Public Service Motivation: Volunteering by Public and Nonprofit Employees”, *The American review of Public Administration*, vol. 42, nº 1, 2012, pp. 104-121.
- LEWIS, F.L., *Introduction to total quality management in the Federal government*, Washington, D.C., Federal Quality Institute, 1991.
- LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua Enrique (Dir.), *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008, pp. 179-201.
- LINDE PANIAGUA, E., “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa

- (Directores), *Crisis económica y función pública*, 1ª edic., Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2012, pp. 193-218.
- LINDE PANIAGUA, E., “Notas sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público”, Linde Paniagua E. (Dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1ª edic., Madrid, Edit. Colex, 2008.
- LIPSKY, M., “Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas”, Subirats i Humet Joan (Coord.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, BOE-INAP, 1996, pp. 279-298.
- LONGO, F. y ALBAREDA, A., *Administración pública con valores: Instrumentos para una gobernanza ética*, Madrid, INAP, 2015.
- LONGO MARTÍNEZ, F., “Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo”, Losada C., *¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999, pp. 212-244.
- LONGO MARTÍNEZ, F., “Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas”, *Presupuesto y gasto público*, vol. 41, 2005, pp. 27-144.
- LONGO MARTÍNEZ, F., *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Méritos con flexibilidad*, Inter-American Development Bank, 2001.
- LONGO MARTÍNEZ, F., *Merito y flexibilidad. La gestión de las personas en el sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.
- LONGO MARTÍNEZ, F. y GIL, E., “La Dirección Pública como aprendizaje: Una experiencia de diseño y evaluación de la formación en Gerencia Pública”, *Estado, gobierno, gestión pública: Revista Chilena de Administración Pública*, nº 8, 2006, pp. 45-65.
- LÓPEZ BASTERRA, J., “Carrera administrativa: identificación de las áreas funcionales”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3, 2012, pp. 30-44.
- LÓPEZ CAMPS, J., “Gobernar es gestionar con calidad”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 11-12, 1998, pp. 39-52.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A., *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la Administración Pública*, Barcelona, Gestión 2000, 1995.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A., *Una nueva Administración Pública: estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Guipuzcoa, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001.
- LÓPEZ MAS, J., “Motivación laboral y gestión de recursos humanos en la teoría de Frederick Herzberg”, *Gestión en el tercer milenio*, vol. 8, nº 15, 2014, pp. 25-36.
- LÓPEZ MENUDO, F., “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *Revista de Administración Pública*, vol. 129, nº Sept.-Dic., 1992, pp. 19-76.
- LORENZO DE MEMBIELA, J.B., “Eficacia y organización en la estructura burocrática de la Administración Pública”, *Actualidad administrativa*, nº 26, 2003, pp. 651-667.

- LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *El acceso y provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública: manual práctico y casuístico de la función pública*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2005.
- LORENZO DE MEMBIELA, J.B., “La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 31, 2007, pp. 249-264.
- LORENZO DE MEMBIELA, J.B., *Retribuciones de los funcionarios públicos*, 1ª edic., Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters-Aranzadi, 2010.
- LOSADA MARRODÁN, C., “Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 407-482.
- LOSADA MARRODÁN, C. y XIRAU I SERRA, J., “Evaluación del desempeño: El plan de evaluación de recursos humanos de la Generalitat de Catalunya”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 2, 1995, pp. 67-78.
- LOVE, K.G., “Comparison of peer assessment methods: Reliability, validity, friendship bias, and user reaction”, *Journal of applied psychology*, vol. 66, nº 4, 1981, pp. 451-457.
- LOVE, K.G., “Comparison of peer assessment methods: Reliability, validity, friendship bias, and user reaction”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 66, nº 4, 1981, pp. 451-457.
- LUNA ARDANAZ, A., “Gestión del capital humano e intelectual en las Administraciones Públicas: El primer paso para la eficiencia en el sector público”, *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, vol. 17, nº 176, 2004, pp. 105-106.
- MAESO SECO, L.F., “El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 91, 2011, pp. 283-323.
- MAESO SECO, L.F., *El personal directivo público en España: (su régimen jurídico antes y después del EBEP)*, 1ª edic., Madrid, La Ley, 2011.
- MAESO SECO, L.F., “El Personal Directivo: Comentarios en torno al artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”, Luis Ortega Álvarez (Dir.), *Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007, pp. 107-174.
- MAGÁN PERALES, J.M.A., “Promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad de los empleados públicos”, Castillo Blanco Federico A. (Dir.), *Manual de empleo público*, 1ª edic., Iustel, 2009, pp. 345-412.
- MANEIRO VÁZQUEZ, Y., “El nuevo código de conducta del empleado público”, *El Estatuto básico del empleado público: XIX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Badajoz, 29 y 30 de mayo de 2008, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 2009, vol. 2, pp. 251-269.
- MANGIONE, T.W. y QUINN, R.P., “Job satisfaction, counterproductive behavior, and drug use at work”, *Journal of applied psychology*, vol. 60, nº 1, 1975, pp. 114.

- MANTECA VALDELANDE, V., “La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española”, *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 66, 2007, pp. 253-304.
- MANZANA LAGUARDA, R., *La nueva función pública: una injustificable demora. Especial referencia a la ley valenciana 10/2010*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- MAP, *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos [recurso electrónico]*, 1ª edic., Madrid, MAP, 2000
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Crisis económica y transformaciones administrativas”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 153, 2012, pp. 89-110.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo económico*, Vol. I, Madrid, La Ley, 1991.
- MARTIN MATEO, R. y DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., *Manual de derecho administrativo*, 29ª edic., Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2012.
- MARTÍN REBOLLO, L., “El Estatuto del empleado público: un godot que no ha llegado”, *Revista de Administración Pública*, nº 174, 2007, pp. 129-159.
- MARTÍN VIDE, J. y CARAVACA BARROSO, I., “Valoración de la investigación por parte de la CNEAI: Los Tramos de Investigación, o sexenios”, *La investigación geográfica en España (1990-2012)*, Madrid, Asociación de Geógrafos Españoles, 2013, pp. 321-328.
- MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I., *Régimen jurídico de la función pública y derecho al cargo*, Madrid, Cívitas, 1995.
- MARTÍNEZ GAYOSO, M.N., *El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Constitución*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2002.
- MARTÍNEZ GUILLÉN, M.C., *La gestión empresarial: equilibrando objetivos y valores*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 2003.
- MARTÍNEZ, J.Á., LARA-NAVARRA, P., *et al.*, “La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública”, *Revista sobre La Sociedad del Conocimiento*, vol. 3, 2006, pp. 1-7.
- MARTÍNEZ LOIRA, M.B. y DE SINDE PENAS, R., *Factores de motivación en la Administración Local*, Granada, CEMCI, 2015.
- MARTÍNEZ, R. y JANÉ, P., “Tipología de sistemas de evaluación del empleado público”, *Revista Buen Gobierno*, nº 13, 2012, pp. 110-143.
- MARTINKO, M.J., GUNDLACH, M.J., *et al.*, “Toward an integrative theory of counterproductive workplace behavior: A causal reasoning perspective”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 10, nº 1-2, 2002, pp. 36-50.
- MASLOW, A.H., *Motivación y personalidad*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1991.
- MASLOW, A.H., *Motivation and personality*, 2d edic., New York, Harper & Row, 1970.

- MASSEY, A. y PYPER, R., *Public management and modernisation in Britain*, Palgrave Macmillan, 2005.
- MATEU MARQUÉS, C. y FUENTES DURÁ, I., *La entrevista de evaluación*, Valencia, Nau Llibres, 1992.
- MAURER, T.J. y TAYLOR, M.A., “Is sex by itself enough? An exploration of gender bias issues in performance appraisal”, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol. 60, nº 2, 1994, pp. 231-251.
- MAURI MAJÓS, J., “Las relaciones de puestos de trabajo y la gestión de la función pública local”, *Cuadernos de derecho local*, nº 2, 2003, pp. 42-66.
- MAURI MAJÓS, J., “Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 26. Junio, 2011, pp. 55-86.
- MCDANIEL, J.G., “Don't put off employee performance appraisals”, *Optometry (St. Louis, Mo.)*, vol. 74, nº 2, 2003, pp. 123.
- MCGREGOR, D. y SMITH, M.M., “An uneasy look at performance appraisal”, *Journal of Nursing Administration*, vol. 5, nº 7, 1975, pp. 27-31.
- MEDINA COBO, J. y A. JUAN DÍEZ, L., “Ajuntament obert: La experiencia de gobierno abierto en el ayuntamiento de quart de poblet”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 8, 2015, pp. 54-63.
- MEILÁN GIL, J.L., *La Administración Pública: naturaleza jurídica*, INAP, 1998.
- MENDES, J., “Good administration in EU law and the European Code of Good Administrative Behaviour”, *EUI Working Papers Law*, nº 9, 2009.
- MENDOZA MAYORDOMO, X., “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, *Documentación Administrativa*, nº Julio-Sept. 223, 1990, pp. 261-290.
- MERINO ESTRADA, V., “Calidad en gestión de los servicios locales. Las cartas de servicios”, *Teoría y práctica para la gestión de los servicios locales*, Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, pp. 975-1020.
- MERINO ESTRADA, V., “La calidad total en la Administración local: fundamentos y orientaciones básicas”, *Revista de estudios de la Administración Local*, nº 291, 2003, pp. 681-703.
- METCALFE, L. y RICHARDS, S., *Improving public management*, 2ª edic., Sage, 1990.
- MEYER, H.H., “Self-appraisal of job performance”, *Personnel Psychology*, vol. 33, nº 2, 1980, pp. 291-295.
- MÍGUEZ MACHO, L., “El principio de objetividad en el procedimiento administrativo”, *Documentación Administrativa*, nº 289, 2011, pp. 99-127.
- MÍGUEZ MACHO, L., “La carrera administrativa: la provisión de puestos de trabajo y la promoción profesional. La evaluación del desempeño de los empleados públicos”, *El empleo público en tiempo de reformas*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 85-111.

- MÍGUEZ MACHO, L., ALMEIDA CERREDA, M., et al., La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, 2014.
- MILKOVICH, G.T., NEWMAN, J.M., et al., *Compensation*, 5ª edic., Chicago, Irwin, 1996.
- MILKOVICH, G.T. y WIGDOR, A.K., *Pay for performance : evaluating performance appraisal and merit pay*, Washington, D.C., National Academy Press, 1991.
- MÍNGUEZ VELA, A., *Dirección práctica de recursos humanos*, 2ª edic., Madrid, ESIC Editorial, 2005.
- MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, *Dictionnaire interministériel des compétences des métiers de l'État*, Ministère de la Fonction Publique, 2011.
- MINISTÈRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Les entretiens individuels. Guide pratique 4*, Ministère du budget des comptes publics de la fonction publique et de la réforme de l'État, 2011.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y AAPP. *Boletín estadístico del personal al servicios de las Administraciones Públicas*, Madrid, Ministerio de Hacienda y AAPP, Enero 2015.
- MINISTERIO DE JUSTICIA. XVIII Jornadas de estudio. La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (III), Madrid, Ministerio de Justicia. BOE, 1999.
- MIQUEL SILVESTRE, R.M., “Consideraciones sobre la discrecionalidad administrativa”, *Libro homenaje a Jesús López Medel*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad, 1999, pp. 2023-2098.
- MITRANI, A., DE PUGA, I.S., et al., *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*, Ediciones Deusto, 1992.
- MOLINA MOLINA, J., *Ciudadano y gasto público: por una gobernanza transparente y participativa*, Navarra, Aranzadi, 2014.
- MONDY, R.W. y NOE, R.M., *Administración de recursos humanos*, 9ª edic., México, Pearson Educación, 2005.
- MONDY, R.W., NOE, R.M., et al., *Human resource management*, 5th.ed. edic., Boston, Allyn and Bacon, 1993.
- MONTESINOS, A., PÉREZ, J.J., et al., *El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*, Banco de España, 2014.
- MORALES MARÍN, M., *Los sistemas de formación de los funcionarios públicos*, Alcalá de Henares, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1962.
- MORELL OCAÑA, L., “El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública”, *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Madrid, Civitas, 1993, vol. 1, pp. 147-160.



- MORENO FERNÁNDEZ, L., *La Europa asocial. Crisis y Estado del bienestar*, Barcelona, Edic. Península, 2013.
- MOREU CARBONELL, E., BERMEJO LATRE, J.L., *et al.*, “La función directiva”, *Revista catalana de dret públic*, nº 45, 2012, pp. 76-93.
- MOREY, A., “El puesto de trabajo en la Administración Pública Española”, *Revista andaluza de Administración Pública*, nº 27, 1996, pp. 299-339.
- MOREY JUAN, A., *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*, Madrid, INAP, 2004.
- MOREY JUAN, A., “Las relaciones de puestos de trabajo: su naturaleza jurídica y problemática”, *Revista general de derecho*, nº 670, 2000, pp. 8981-8998.
- MOTOWIDLO, S.J. y VAN SCOTTER, J.R., “Evidence that task performance should be distinguished from contextual performance”, *Journal of applied psychology*, vol. 79, nº 4, 1994, pp. 475.
- MOTOWILDO, S.J., BORMAN, W.C., *et al.*, “A theory of individual differences in task and contextual performance”, *Human performance*, vol. 10, nº 2, 1997, pp. 71-83.
- MOUNT, M.K. y ELLIS, R.A., “Investigation of bias in job evaluation ratings of comparable worth study participants”, *Personnel psychology*, vol. 40, nº 1, 1987, pp. 85-96.
- MUMFORD, M.D., “Social comparison theory and the evaluation of peer evaluations: A review and some applied implications”, *Personnel psychology*, vol. 36, nº 4, 1983, pp. 867-881.
- MUÑOZ LLINÁS, J.I., “Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de función pública: análisis y propuestas”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 27, 2012, pp. 261-277.
- MUÑOZ MACHADO, A., *La gestión de calidad total en la Administración Pública*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. III, La organización territorial del estado. Las administraciones públicas*, 1a. edic., Madrid, Iustel, 2009.
- NAVARRO DOMENICHELLI, R. y BOIX CUENCA, A., *Guía metodológica para la evaluación del impacto de la formación continua en el desempeño laboral*, Valencia, UGT País Valenciano, 1998.
- NEVES MÚJICA, J., “Límites al contenido de la negociación colectiva impuestos por el Estado a sus trabajadores”, *THEMIS: Revista de Derecho*, nº 65, 2014, pp. 107-116.
- NIETO GARCÍA, A., *La organización del desgobierno*, 4ª edic., Barcelona, Ariel, 1993.
- NIETO GARCÍA, A., “Las experiencias de modernización en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45, 1996, pp. 63-74.
- NIETO GARCÍA, A., “Un primer paso para la reforma de la Administración española”, Baena del Alcázar Mariano (Dir.), *La reforma del Estado y de la Administración española*, Madrid, INAP, 2013, pp. 163-184.

- NIETO MARTÍN, S. y RODRÍGUEZ CONDE, M.J., “Reconocimiento administrativo de la actividad investigadora en la Universidad: reflexión acerca de los denominados sexenios de investigación a partir de unos datos empíricos”, *Enseñanza & Teaching: Revista interuniversitaria de didáctica*, nº 24, 2006, pp. 315-346.
- NIEVA, V.F. y GUTEK, B.A., “Sex effects on evaluation”, *Academy of Management Review*, vol. 5, nº 2, 1980, pp. 267-276.
- OCDE-INAP. La Administración al servicio del público, Madrid, INAP, 1991.
- OCDE-INAP. La modernización del Estado: El camino a seguir, Madrid, INAP, 2006.
- OCDE-INAP. Panorama de las Administraciones Públicas 2009, Madrid, INAP, 2010.
- OCDE-INAP. Panorama de las Administraciones Públicas 2011, Madrid, INAP, 2013.
- OCDE-INAP. Panorama de las Administraciones Públicas 2013, Madrid, INAP, 2014.
- OCDE. La modernización del Estado: El camino a seguir, 1ª edic., Madrid, INAP, 2006.
- OCDE. Performance-related pay policies for government employees, Paris, OECD, 2005.
- OCDE. Public Sector Compensation in Times of Austerity, Paris, OECD Publishing, 2012.
- OCDE. Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce, Paris, OECD Publishing, 2011.
- OCDE. Value for Money in Government Building on Basics, Paris, OECD Publishing, 2015.
- OECD-INAP. España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España, Madrid, INAP, 2014.
- OECD. Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Publishing, 2015.
- OECD, *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, 2011.
- OECD. *Government at a Glance 2013*, Paris, OECD Publishing, 2013.
- OECD, *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, 2015.
- OECD. The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action, Paris, OECD Publishing, 2015.
- OECD. Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement, Paris, OECD Publishing, 2014.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B., La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, Madrid, Editorial Complutense, 1995.
- OLÍAS DE LIMA GETE, B., *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice Hall, 2001.
- OLMEDA GÓMEZ, J.A. y PARRADO DÍAZ, S., Ciencia de la Administración. Vol. II. Los sistemas administrativos, UNED, 2000.
- ONGALLO, C., Manual de comunicación: Guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones, Madrid, Librería-Editorial Dykinson, 2007.

- ORDOZGOITI DE LA RICA, M., “La imagen social de los funcionarios y su motivación profesional”, *Motivacion do personal o servicio da Administracion Pública*, Santiago de Compostela, Escuela Gallega de Administración Pública, 1995, pp. 49-56.
- ORTEGA ALVAREZ, L., “El reto dogmático del principio de eficacia”, *Revista de Administración Pública*, vol. Enero-Abril, nº 133, 1994.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., “¿Es posible desarrollar el EBEP en tiempos de crisis?”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 11-20.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., “Servicio público, derechos de ciudadanía y mercado interior europeo”, *Sistema: Revista de ciencias sociales*, nº 184, 2005, pp. 259-274.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., MAESO SECO, L.F., et al., *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2010.
- ORTEGA IRIZO, F.J., “Propuesta de mejora del índice agregado de impacto: aplicación a la valoración de sexenios de investigación”, *Revista española de documentación científica*, vol. 26, nº 4, 2003, pp. 403-417.
- ORTIZ SÁNCHEZ, I., “Comunidades de práctica para la innovación pública”, *Boletín de Función Pública del INAP*, vol. 12, 2012, pp. 30-40.
- ORTIZ TORREMOCHA, M.M., “Instrumentos de gestión de recursos humanos: la plantilla, la relación de puestos de trabajo, planes de empleo y registros de personal”, Rosat Aced José Ignacio (coord.), *Guía práctica de gestión de personal y recursos humanos en la administración local*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2007, pp. 73-106.
- ORTUÑO NAVALÓN, C. y MANZANA LAGUARDA, R., *Las retribuciones de los empleados públicos: Estatuto básico del empleado público*, Vol. Monografías, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T., *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1ª edic., Barcelona, Paidós, 1994.
- OTTO, K.-A., *Civil Service Salary System in Germany And Recent Reform Trends*, 2007.
- PABLOS TEIJEIRO, J.M. y BIEDMA FERRER, J.M., “La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 10, 2013, pp. 1-18.
- PADILLA RUIZ, P., “El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 17, 2008, pp. 2867-2886.
- PADILLA RUIZ, P., “La gestión del reconocimiento en la Administración Pública”, *Estudios financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos.*, nº 364, 2013.

- PALOMAR OLMEDA, A., “Derecho a la carrera y promoción interna”, Sánchez Morón Miguel y Castillo Blanco Federico A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 202-230.
- PALOMAR OLMEDA, A., Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos, Madrid, Dykinson, 2003.
- PALOMAR OLMEDA, A., Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos, Madrid, Dykinson, 2009.
- PALOMAR OLMEDA, A., Derecho de la función pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos, Madrid, Dykinson, 2013.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Derechos, deberes y código de conducta: especial referencia a la carrera profesional y a la formación”, *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 50, 2011, pp. 215-268.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 3, 2012, pp. 78-93.
- PALOMAR OLMEDA, A., “La carrera administrativa en el EBEP”, El estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo: curso extraordinario, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 27 y 28 de septiembre de 2007, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2007, pp. 273-289.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Planificación de los recursos humanos en el ámbito público*, Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España, 1997.
- PALOMAR OLMEDA, A., Planificación del empleo público e instrumentos de flexibilización y racionalización, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2015.
- PALOMAR OLMEDA, A., SEMPERE NAVARRO, A.V., et al., *Comentarios a la ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2 edic., Cizur Menor (Navarra), Thomson Aranzadi, 2009.
- PALOMO VADILLO, M.T., *Liderazgo y motivación de equipos de trabajo*, 8 edic., Madrid, ESIC, 2013.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, 5ª edic., Madrid, Marcial Pons, 1993.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 21ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2010.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., Derecho Administrativo. Vol II. Organización y empleo público, Vol. II, Madrid, Marcial Pons, 1993.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo. Vol II. Organización y empleo público*, Vol. II, 19ª edic., Madrid, Marcial Pons, 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

- PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. y FUENTETAJA PASTOR, J.A., *Derecho de la función pública*, 2ª edic., Madrid, Open, 2014.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. y FUENTETAJA PASTOR, J.Á., *Derecho de la función pública*, Madrid, Open Ediciones Universitarias, 2013.
- PAREJO ALFONSO, L., *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Buenos Aires, Madrid, Edit. Ciudad Argentina, 2003.
- PAREJO ALFONSO, L., *Eficacia y administración: tres estudios*, Madrid, INAP, 1995.
- PAREJO ALFONSO, L., “El ciudadano y el administrado ante la Administración y su actuación, especialmente la cumplida a través del procedimiento”, Enrique Alvarez Conde (Coord.), *Administraciones públicas y Constitución: reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución española de 1978*, Madrid, INAP, 1998, pp. 539-558.
- PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública”, *Documentación Administrativa*, vol. Nº 218-219, 1989, pp. 15-66.
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 7ª edic., Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- PAREJO ALFONSO, L.J., “La eficacia administrativa y la calidad total de los servicios públicos”, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, pp. 1949-1990.
- PARRADO DÍEZ, S. y RUIZ LÓPEZ, J., “La Gestión de la calidad total en la Administración Pública: mimesis y némesis”, *Revista vasca de Administración Pública*, nº 54, 1999, pp. 179-213.
- PATTEN, T.H., *Pay: Employee compensation and incentive plans*, New york, Free Press, 1977.
- PEIRÓ SILLA, J.M., CORTÉS CARRERES, J.V., *et al.*, *Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Fundación de las Cajas de Ahorros, 2012.
- PEREDA MARÍN, S. y BERROCAL BERROCAL, F., *Técnicas de gestión de recursos humanos por competencias*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “El concepto de servicio público en la Ley 28/2006, del 18 de julio, de agencias estatales”, *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, 2008, pp. 515-548.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F., “Incidencia de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo español”, Alenza García José Francisco y Razquín Lizarraga José Antonio (Dir.), *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2007, pp. 565-588.
- PÉREZ GÁLVEZ, J.F., *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Albolote (Granada), Comares, 2007.

- PÉREZ GONZÁLEZ, H.N., *La evaluación del desempeño de los servidores públicos* [Conferencia], VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 11 de octubre de 2002.
- PÉREZ GUERRERO, P.L. y BAENA DEL ALCÁZAR, M., “La atención al ciudadano en el marco de la implementación de las políticas públicas: el enfoque de los empleados públicos del nivel de calle”, *La Administración Pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, 2010, pp. 783-799.
- PÉREZ ROYO, F.J., “Crisis del Estado social: un falso debate”, Corcuera Atienza Javier y García Herrera Miguel Ángel, *Derecho y economía en el estado social*, Madrid, Tecnos, 1988.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 2ª edic., Madrid, Marcial Pons, 1995.
- PÉREZ RUBIO, J.A., “Motivación y satisfacción laboral: retrospectiva sobre sus formas de análisis”, *Reis*, 1997, pp. 133-167.
- PIÑAR MAÑAS, J.L., “La necesidad de una ley de transparencia”, Blasco Esteve Avelino (Edit.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2012, pp. 241-245.
- POLI, M.D., “La Administración pública en Alemania: principios, etapas evolutivas y sostenimiento del sistema frente a la crisis”, *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 20, 2013, pp. 123-162.
- PONCE SOLÉ, J., “Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero”, *Gestión y análisis de políticas publicas*, vol. Enero-Junio, nº 11, 2014.
- PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena Administración y derecho al procedimiento administrativo debido: las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2001.
- PONCE SOLÉ, J., *El principio de buena administración: discrecionalidad y procedimiento administrativo*, Barcelona, Universitat de Barcelona, 2001.
- PONCE SOLÉ, J., “Transparencia y derecho a una buena administración”, *Tiempo de paz*, nº 114, 2014, pp. 75-84.
- PONCE SOLÉ, J. y CHITI, E., *Derecho Administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*, Madrid, INAP-Marcial Pons, 2010.
- POPP, H.A., *Discovering the Creative Impulse*, Bloomington (USA), WestBow Press, 2014.
- PORRO GUTIÉRREZ, J.M., “Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 39, 2012, pp. 387-401.
- PRADA, A.D., “Tomando la evaluación en serio: Cuestiones materiales y formales en la concesión de los sexenios de investigación”, *Investigación y docencia en Derecho: Actas del*

- IV Simposio Compostelano sobre ensañanzas jurídicas*, Santiago de Compostela, 2011, pp. 1-15.
- PRATS CATALÁ, J., “Derecho al buen gobierno”, *La Reforma de la Administración General del Estado*, Madrid, LID Empresarial, 2010, pp. 15-74.
- PRATS CATALÁ, J., “Derecho y management en las Administraciones Públicas”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 26, 1993, pp. 130-143.
- PRATS CATALÁ, J., “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, *Documentación Administrativa*, nº 241, 1994, pp. 11-59.
- PRATS CATALÁ, J., “Política, gestión y administración de recursos humanos en las Administraciones públicas”, *Documentación Administrativa*, nº 210, 1987, pp. 121-134.
- PRATS CATALÁ, J., “Políticas de buena administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de Gobernanza Democrática”, *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Tecnos, 2010, pp. 25-55.
- PRATS CATALÁ, J., *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2005.
- PRATS CATALÁ, J., “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, *Documentación Administrativa*, nº 241-242, 1995, pp. 11-59.
- PUCHOL MORENO, L., *Dirección y gestión de recursos humanos*, 7ª edic., Madrid, Díaz de Santos, 2012.
- PUERTA SEGUIDO, F., *La consolidación del empleo público precario*, Valladolid, Lex Nova, 2003.
- QUESADA LUMBRERAS, J.E., *La carrera profesional del empleado público: propuestas para la configuración de un modelo*, Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, 2015.
- QUESADA LUMBRERAS, J.E., *La carrera profesional del empleado público: propuestas para la configuración de un modelo*, Univ. de Granada, Tesis Doctoral, 2014.
- QUIJANO DE ARANA, S. y GALÁN, D., *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y el desarrollo del personal*, Barcelona, PPU, 1997.
- QUIJANO DE ARANA, S., GORRITI BONTIGUI, M., et al., “La evaluación del desempeño como nuevo reto de la función pública”, *El estatuto del empleado público y la modernización de la administración local. XIII Seminario sobre Gestión Pública Local*, Gijón, Ediciones Trea, 2007, pp. 172-236.
- RAMILO ARAUJO, M.D.C. y CRIADO GRANDE, J.I., “Gobierno y Administración pública en la sociedad de la información”, *Análisis local*, nº 51, 2003, pp. 59-74.

- RAMIÓ MATAS, C., *Administración pública y crisis institucional: estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*, Madrid, Tecnos, 2015.
- RAMIÓ MATAS, C., *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Los Libros de la Catarata, 2015.
- RAMIÓ MATAS, C., “La gestión pública en tiempos de crisis”, *Revista Venezolana de gestión pública*, vol. I, nº Ponencia presentada en el XIV Congreso del Clad, Salvador de Bahía, Brasil, octubre, 2010, pp. 17-34.
- RAMIÓ MATAS, C., *Teoría de la organización y administración pública*, Tecnos, 2010.
- RAMIÓ MATAS, C., *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Universidad Pompeu Fabra, 1999.
- RAMIÓ MATAS, C. y BALLART, X., *Lecturas de Teoría de la Organización. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Vol. II, Madrid, MAP, 1993.
- RAMIRO SÁNCHEZ, A., *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Madrid, Dykinson, 2002.
- RAMÓN Y CAJAL, S., *Charlas de café*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2000.
- RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA, F., “La selección y la formación como elementos de transformación de la Administración pública”, Díaz Méndez Antonio y Cuéllar Martín Eloy, *Administración inteligente*, Madrid, AEVAL, MAP y Ayuntamiento de Alcobendas, 2007, pp. 217-231.
- RAMOS LÓPEZ, J., GRACIA, F., *et al.*, “Actividad laboral y desempeño”, Peiró JM y Prieto F, *Tratado de Psicología del trabajo: La actividad laboral en su contexto*, Madrid, Síntesis, 1996, vol. I, pp. 283-343.
- RAMOS RAMOS, B. y SÁNCHEZ NARANJO, C., *Planificación Estratégica como método de gestión pública: experiencias en la administración española*, Madrid, INAP, 2013.
- RAMOS RODRÍGUEZ, J.C., “La Administración vasca ante la nueva ley de empleo público para Euskadi”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 2, 2013, pp. 72-77.
- REBOLLO PUIG, M., CARBONELL PORRAS, E., *et al.*, *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Madrid, Iustel, 2015.
- RECIO SÁEZ DE GUINOVA, M., “Carrera y desarrollo profesional en el marco de la reforma del empleo público aragonés”, *Monografías de la revista aragonesa de Administración Pública.*, vol. XIII, nº El empleo público en Aragón y tendencias de futuro, 2011, pp. 321-356.
- REQUENA LÓPEZ, T., “Ideas en torno a una expresión falaz: el control de la discrecionalidad administrativa”, *Discrecionalidad administrativa y control judicial : I jornadas de estudio del gabinete jurídico de la Junta de Andalucía.*, Madrid, Civitas. Junta de Andalucía, 1996, pp. 89-96.



- REY PÉREZ, J.L., “¿Cómo (re)inventar el Estado de bienestar en España?”, *Icade: Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 90, 2013, pp. 11-44.
- RICHARDS, S., “El paradigma del cliente en la gestión pública”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 1, 1994, pp. 5-16.
- RICHARDS, S., “La flexibilidad en la gestión de personal: algunas comparaciones entre el sector público y el sector privado”, MAP, *Flexibilidad en la gestión de personal en la administración pública*, Madrid, MAP, 1995, pp. 37-54.
- RIVAS, J.V.G., “Selección y formación”, Olías de Lima Gete Blanca (Coord.), *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Editorial Complutense. Univ. Complutense, 1995, pp. 79-96.
- RIVERA MARTÍNEZ, J.A., *Formación y carrera administrativa ¿derecho o deber?* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 107-114.
- ROBBINS, S.P., *Comportamiento organizacional*, 10ª edic., México, Pearson educación, 2004.
- ROBINA RAMÍREZ, R., Condicionantes sociolaborales de los empleados públicos: Motivación y satisfacción laboral en la Administración regional extremeña, Universidad de Extremadura. Servicio de Publicaciones, Tesis Doctoral, 2002.
- ROBINA RAMÍREZ, R. y PÉREZ RUBIO, J.A., Motivación y satisfacción de los empleados públicos como factores estratégicos de la modernización administrativa en Extremadura, Cáceres, Universidad de Extremadura, 2004.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Derecho Administrativo Español. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, La Coruña, Netbiblo, 2008.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Derecho Administrativo y Administración Pública en tiempos de crisis*, Caracas, Editorial jurídica venezolana, 2014.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “El derecho a la buena Administración en las relaciones entre ciudadanos y Administración Pública”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña*, nº 16, 2012, pp. 247-274.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *El derecho a una buena administración para los ciudadanos: un modelo global de administración*, La Coruña-Madrid, Netbiblo, INAP, 2013.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Reformismo y Administración Pública* [Conferencia], Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones Públicas, Murcia, 2003, 11-20.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., “La reforma del Estado de bienestar”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 11, 2007, pp. 827-838.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, X., “Sobre el estado del bienestar”, *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, nº 5, 2000, pp. 1935-1937.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, S., FERNÁNDEZ FARRERES, G.J., *et al.*, *El empleo público en tiempo de reformas*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G., *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos, 2004.
- RODRÍGUEZ CARBAJO, J.R., “La Ley de Transparencia ante su entrada en vigor”, *Actualidad Administrativa*, nº 1, 2015, pp. 4.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., “Libertad de investigación científica y sexenios”, *Revista catalana de dret públic*, nº 44, 2012, pp. 225-252.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Hacia una negociación colectiva conjunta de trabajadores y funcionarios al servicio de la Administración Pública”, *Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas: XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valencia, 19 y 20 de mayo de 2000*, Madrid, Subdirección General de Publicaciones, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, vol. 2, pp. 131-154.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Incidencia de la reforma laboral de 2012 sobre el empleo público. En especial, las medidas de reajuste de efectivos”, *Boletín de Función Pública del INAP*, nº 8, 2012, pp. 5-13.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Los planes de empleo como medida de reestructuración administrativa: dificultades de aplicación práctica”, *Las relaciones laborales en la reestructuración y el saneamiento de empresas : XVI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Granada, 19 y 20 de mayo de 2005*, Granada, 2006, pp. 297-322.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Pautas para el diseño del régimen jurídico aplicable al personal directivo público laboral de carácter profesional”, Álvarez Luis Ortega y Luis Maeso Seco (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2010, pp. 113-152.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Personal de Alta Dirección en el sector público: Artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público”, *Medidas de reestructuración empresarial del empleo público en tiempos de crisis.*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 49-116.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Posibilidades para el reajuste de efectivos en el ámbito público a la luz de la reforma laboral de 2012”, *Cuadernos de derecho local*, nº 31, 2013, pp. 40-69.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., QUINTANA LÓPEZ, T., *et al.*, “Principio de mérito y capacidad”, (Dir.) Santamaría Pastor Juan Alfonso, *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010, pp. 747-797.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., *Dirección y gestión de los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2001.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., *Los recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 1995.
- RODRÍGUEZ GURTUBAY, A., *Planificación de recursos humanos en las Administraciones Públicas: gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2013.

- RODRÍGUEZ VERA, E., “La negociación colectiva de los empleados públicos”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 93, 2011, pp. 167-210.
- ROMÁN RIECHMANN, C., SÁNCHEZ MORÓN, M., *et al.*, “Líneas de reforma del empleo público”, Sainz Moreno Fernando (Dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 479-516.
- ROQUETA BUJ, M.R., “La Evaluación del Desempeño de los empleados públicos en el EBEP”, *Actualidad laboral*, vol. 21, nº 2, 2012.
- RUEDA VÁZQUEZ, J., “Herramientas para una gestión eficiente adoptada en tiempos de crisis”, *Presupuesto y gasto público*, nº 79, 2015, pp. 91-104.
- RUIZ ADÁMEZ, J.M., La evaluación del desempeño se incorpora al Sistema Integrado de Gestión de Personal de la AGE, Vol. 12, Madrid, Boletín de Función Pública del INAP, 2012.
- RUIZ ARNÁIZ, G., “Relaciones de Puestos de Trabajo: ¿disposiciones generales o actos administrativos?”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 9, 2014, pp. 1028-1036.
- RUIZ LÓPEZ, J., CASANUEVA DE LUIS, A., *et al.*, *Guía para la implantación de cartas de servicios*, Madrid, MAP, 2000.
- RUIZ LÓPEZ, J. y CUELLAR MARTÍN, E., “La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 10, 2013.
- RUIZ LÓPEZ, M.Á., “Sobre la naturaleza jurídica de las relaciones de puestos de trabajo y sus consecuencias procesales”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 168, 2015, pp. 209-232.
- SACKETT, P.R. y DEVORE, C.J., “Counterproductive behaviors at work”, Anderson Neil, Viswesvaran C., *et al.*, *Handbook of industrial, work, and organizational psychology*, Londres, SAGE Publications Ltd., 2001, vol. 1. Personnel psychology, pp. 145-164.
- SAINZ MORENO, F., Principios y ámbito de aplicación de la LAP (en particular, artículos 1 a 3), Barcelona, Ciss Praxis, 1993.
- SÁINZ MORENO, F., “El valor de la Administración Pública en la sociedad actual”, VV.AA., *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, 2004, pp. 103-114.
- SALA FRANCO, T., “El personal laboral. La relación laboral especial de empleo público”, Sánchez Morón Miguel (edit.), *Comentarios a la Ley del estatuto básico del empleado público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 115-132.
- SALGADO, J.F., “The Big Five personality dimensions and counterproductive behaviors”, *International Journal of Selection and Assessment*, vol. 10, nº 1-2, 2002, pp. 117-125.
- SALGADO, J.F. y CABAL, Á.L., “Evaluación del desempeño en la Administración Pública del Principado de Asturias: Análisis de las propiedades psicométricas”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 27, nº 2, 2011, pp. 75-91.

- SALGADO, J.F., GORRITI BONTIGUI, M., *et al.*, “La entrevista conductual estructurada y el desempeño laboral en la Administración Pública española: propiedades psicométricas y reacciones de justicia”, *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 23, nº 1, 2007, pp. 39-55.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, J.F., “Reflexiones sobre el gobierno abierto: el derecho a la participación ciudadana en el ámbito municipal y la normativa sobre transparencia”, *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 21, 2013, pp. 2046-2060.
- SÁNCHEZ MEDERO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, R., “El sistema civil de carrera en España. Desde el franquismo hasta la democracia”, *Revista Enfoques*, vol. IX, nº 14, 2010, pp. 177-193.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Ajustes y reformas en el empleo público”, Fuentetaja Pastor Jesús Ángel y Cantero Martínez Josefa (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi Thomson Reuters, 2012, pp. 21-37.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Comentarios al artículo 103”, Casas Bahamonde M<sup>a</sup> Emilia y Rodríguez Piñeiro Miguel (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española: XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1.682 y ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Consideraciones generales sobre el estatuto básico del empleado público”, *Justicia Administrativa*, nº 36, 2007, pp. 5-23.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, 9<sup>a</sup> edic., Madrid, Tecnos, 2013.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, 2<sup>a</sup> edic., Madrid, Tecnos, 2006.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 7<sup>a</sup> edic., Madrid, Tecnos, 2013.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho de la función pública*, 8<sup>a</sup> edic., Madrid, Tecnos, 2014.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Tecnos, 1994.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro”, *Revista aragonesa de administración pública*, vol. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografía, nº 13, 2011, pp. 19-27.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Elementos de la participación ciudadana”, *Revista de estudios de la vida local*, nº 221, 1984, pp. 37-46.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Los directivos públicos. Análisis comparado”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 19, 2009, pp. 42-47.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Prólogo a la 2<sup>a</sup> Edición”, Sánchez Morón Miguel (Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2<sup>a</sup> edic., Valladolid, Lex Nova, 2008, pp. 25-41.

- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Reflexiones sobre la participación del ciudadano en las funciones administrativas en el sistema constitucional español”, *Revista catalana de dret públic*, nº 37, 2008, pp. 223-245.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Régimen jurídico de la función pública*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Sobre la discrecionalidad técnica y la sana crítica (Comentario a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 7ª, de 16 de diciembre de 2014, dictada en recurso de casación 3157/2013)”, *Revista de Administración Pública*, nº 197, 2015, pp. 209-222.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., CASES MÉNDEZ, J.I., et al., Informe de la Comisión para el estudio del Estatuto básico del empleado público, Madrid, INAP [versión electrónica], 2005.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 1ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2007.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. y CASTILLO BLANCO, F.A., *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, 2ª edic., Valladolid, Lex Nova, 2008.
- SÁNCHEZ MORÓN M. (COORD.). La función pública directiva en Francia, Italia y España, Madrid, INAP, 2007.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F., “Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública como paradigmas de un servicio público eficaz y eficiente prestado a los ciudadanos”, Jesús Punzón Moraleda (Coord.), *Administraciones públicas y nuevas tecnologías*, Valladolid, Lex Nova, 2005, pp. 27-48.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J.I., “Formas de participación ciudadana”, *Análisis local*, nº 44, 2002, pp. 15-24.
- SANDE PÉREZ-BEDMAR, M.D., “Empleo público”, *Anuario de Derecho Municipal*, nº 7, 2013, pp. 419-433.
- SANDLER, C. y KEEFE, J., Performance Appraisal Phrase Book: The Best Words, Phrases, and Techniques for Performance Reviews, Adams Media, 2004.
- SANTA-MARÍA PÉREZ, L.F., “El servicio público: concepto y evolución. La gestión de los servicios públicos. El acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos”, *Lecciones fundamentales de derecho administrativo: (parte general y parte especial)*, Cizur Menor, Navarra, Aranzadi, 2015, pp. 309-327.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”, *Revista española de Derecho Administrativo*, nº 40, 1984, pp. 43-86.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2010.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de derecho administrativo general*, 2ª edic., Madrid, Iustel, 2009.
- SARMIENTO LARRAURI, J.I., “El personal Directivo: funcionario de carrera o personal eventual o laboral”, *Actualidad administrativa*, nº 6, 2012, pp. 2.

- SARMIENTO LARRAURI, J.I., “La carrera de los funcionarios en el Estudio del Estatuto Básico del Empleado Público”, *Actualidad administrativa*, nº 2, 2006, pp. 143-152.
- SCHMIDT-ABMANN, E., “La legitimación de la Administración como concepto jurídico”, *Documentación Administrativa*, nº 234, 1993, pp. 163-230.
- SCHUH, A.J. y CRIVELLI, M.A., “Animadversion error in student evaluations of faculty teaching effectiveness”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 58, nº 2, 1973, pp. 259.
- SCHULTZ, D.P., *Psicología industrial*, 3ª edic., McGraw-Hill, 1991.
- SENDÍN GARCÍA, M.A., “El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local”, *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, nº 294, 2004, pp. 385-438.
- SENLE, A., *Calidad total en los servicios y en la Administración Pública*, Madrid, Gestión 2000, 1993.
- SERRANO SEGURA, J., “Propuesta de plan de racionalización de recursos humanos en las Administraciones Locales en tiempos de ajuste económico”, *Revista Auditoría pública*, nº 63, 2014, pp. 59-69.
- SIEGEL, L., “Paired comparison evaluations of managerial effectiveness by peers and supervisors”, *Personnel psychology*, vol. 35, nº 4, 1982, pp. 843-852.
- SIMPSON, H., “Productivity in public services”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, nº 2, 2008, pp. 250-276.
- SISTERNAS, X., “Formación para el cambio, cambio en la formación”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 15, 1999, pp. 109-117.
- SOCIETY FOR INDUSTRIAL ORGANIZATIONAL PSYCHOLOGY AMERICAN PSYCHOLOGICAL ASSOCIATION. DIVISION OF INDUSTRIAL-ORGANIZATIONAL PSYCHOLOGY. *Principles for the validation and use of personnel selection procedures*, The Society, 2003.
- SÖDERMAN, J., “El derecho fundamental a la buena administración”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 214, 2001, pp. 8-14.
- SPENCER, M.L. y SPENCER, S.M., *Competence at Work. Models for Superior Performance*, New York, John Wiley & Sons, Inc., 1993.
- SPRIEGEL, W., “Company practices in appraisal of managerial performance”, *Personnel*, vol. 39, 1962, pp. 77.
- STAKE, R.E., “El desarrollo de los centros de evaluación y la formación de los evaluadores”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 3, 2010, pp. 2.
- STRICKLER, J., “What really motivates people?”, *Journal for Quality and Participation*, vol. 29, nº 1, 2006, pp. 26-28.
- SUEIRO, E., “Comunicación íntima y preventiva en la empresa”, *Diario El País*, 23 de julio de 2010, pp. 25 (Opinión).

- SUEIRO, E., “Comunicar cura a pacientes y empresas”, *Diario de Navarra*, 10 de mayo de 2010, pp. 10.
- SUNDELL, A., “What is the best way to recruit public servants?”, *QoG Working Paper Series. University of Gothenburg*, vol. 2012, nº 7, 2012, pp. 7.
- TAMAMES GÓMEZ, R. y GALLEGO AGUAGIL, S., *Diccionario de economía y finanzas*, Alianza Editorial, 2006.
- TAYLOR, F.W., *Management científico*, 4ª edic., Barcelona, Orbis, 1986.
- TENÉS GARCÍA, C., *Sistemas de medición y evaluación del desempeño* [Conferencia], Recursos humanos en las Administraciones Públicas (IX): evaluación del desempeño, Madrid, 11 de junio de 2015.
- TEROL GÓMEZ, R., “La Administración de las Comunidades Autónomas”, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Dtor.), *La Administración Pública española*, Madrid, INAP, 2002.
- THORNDIKE, R.L., *Personnel selection; test and measurement techniques*, Oxford, Wiley & Sons, 1949.
- THORPE, R. y HOLLOWAY, J., *La gestión del rendimiento: perspectivas multidisciplinares*, Madrid, INAP, 2010.
- THORTON, G., “Psychometric properties of self-appraisal of job performance”, *Personnel Psychology*, vol. 33, nº 2, 1980, pp. 263-271.
- TOMÁS MALLÉN, B., *El derecho fundamental a una buena administración*, 1ª edic., Madrid, INAP, 2004.
- TOÑA GÜENAGA, F., CALONGE CRESPO, I., et al., *Estatuto básico del empleado público y márgenes de configuración del legislador vasco para su desarrollo*, Oñati [Guipúzcoa], IVAP, 2007.
- TORNOS MAS, J., *El derecho a una buena administración [recurso electrónico]*, Barcelona, Sindicatura de Greuges de Barcelona, 2007
- TYLER, R.W., *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago, The University of Chicago Press, 1949.
- TYLER, R.W., *Basic principles of curriculum and instruction*, Chicago, University Press, 1973.
- URANGA COGOLLOS, C., “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, *Documentación Administrativa*, nº 218-219, 1989, pp. 97-110.
- VALERO TORRIJOS, J., “La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?”, *Revista catalana de dret públic*, nº 35, 2007, pp. 207-246.
- VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.

- VAQUER CABALLERÍA, M., “El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, nº 186, 2011, pp. 91-135.
- VÁZQUEZ BELTRÁN, A., “La incidencia de la reforma del marco de la negociación colectiva en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos”, *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012. XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 1131-1158.
- VÁZQUEZ LOSADA, A.M., “Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7, 2012, pp. 11-49.
- VERGARA, R., *La transparencia como problema*, México D.F., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007.
- VILLORIA MENDIETA, M., “El empleo público en tiempos de incertidumbre: ¿continuidad o reforma?”, *Revista aragonesa de administración pública*, vol. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Monografía, nº 13, 2011, pp. 29-52.
- VILLORIA MENDIETA, M., “Empleo público e integridad: instrumentos, procesos y estructuras”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 1, 2011, pp. 53-70.
- VILLORIA MENDIETA, M., *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, Madrid, INAP, 1996.
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 2ª edic., Madrid, Tecnos, 2000.
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos, 1997.
- VILLORIA MENDIETA, M. y PINO MATUTE, E.D., *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, 3ª edic., Madrid, Tecnos, 2009.
- VISWESVARAN, C., “Assessment of individual job performance: A review of the past century and a look ahead”, *Handbook of industrial, work and organizational psychology*, vol. 1, 2001, pp. 110-126.
- VISWESVARAN, C., ONES, D.S., *et al.*, “Comparative analysis of the reliability of job performance ratings”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 81, nº 5, 1996, pp. 557-574.
- VISWESVARAN, C., SCHMIDT, F.L., *et al.*, “Is there a general factor in ratings of job performance? A meta-analytic framework for disentangling substantive and error influences”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 90, nº 1, 2005, pp. 108.
- VON GIERKE, O.F., *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlín, Weidmann, 1887.
- VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre carrera administrativa*, Comisión de Coordinación del Empleo Público. Ministerio de Hacienda y AA.PP, 2013.



- VV.AA, *Conclusiones del Grupo de trabajo sobre evaluación del desempeño*, Comisión de Coordinación del Empleo Público, Ministerio de Hacienda y AA.PP., 2013.
- VV.AA, “El anteproyecto de ley reguladora del Estatuto Básico de la Función Pública. Algunas consideraciones sobre sus perfiles constitucionales en el Dictamen n. 1489/98, de 4 de junio de 1998, del Consejo de Estado”, *UNED. Teoría y realidad constitucional*, Madrid, Consejo de Estado, 1er. semestre 1998, vol. 1, pp. 275-288.
- VV.AA. “Los trabajadores de las Administraciones Públicas”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Derecho del Trabajo*, nº 93, 2011, pp. 359.
- VV.AA. *Memoria final del Grupo de investigación para el estudio del empleo público*, Madrid, INAP, Grupo de Investigación para el Estudio del Empleo Público [versión electrónica], 2011.
- VV.AA., L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État. Rapport d'enquête et conclusions du Comité, Ministère de la Fonction Publique, 2008.
- WHITTON, H., “Implementing effective ethics standards in government and the civil service”, *Transparency International*, vol. 2, 2001.
- WIERSMA, U. y LATHAM, G.P., “The practicality of behavioral observation scales, behavioral expectation scales, and trait scales”, *Personnel Psychology*, vol. 39, nº 3, 1986, pp. 619-628.
- WOLFF, H.A., *The Civil Service in Germany. Annual Report - 2011 - Country*, Ius Publicum, 2011.
- WRIGHT, V., “Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública”, *Revista GAPP*, vol. 7-8, nº Sept. 1996-Abril 1997, pp. 27-44.
- YERGA COBOS, A., “Participación ciudadana y gobernanza local”, *Revista de estudios locales. Cunal*, nº 87, 2005, pp. 104-109.
- YOUNG, E., PEÑALVER, O., et al., *Manual del director de recursos humanos. Gestión por competencias*, Madrid, Cinco Días, 1998.
- ZAN, S., “Teoría de la organización y de la Administración Pública”, Ramió C. y Ballart X., *Lecturas de Teoría de la Organización. La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa*, Madrid, MAP, 1993, vol. II, pp. 637-674.
- ZAPICO GOÑI, E., *De la nueva gestión pública a la gestión pública innovadora*, Vitoria-Gasteiz, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2012.