

PEDRO PADILLA RUIZ

DOCTOR EN DERECHO  
FUNCIONARIO DE CARRERA

# **GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO**

**La evaluación del desempeño  
en la mejora de la eficiencia  
administrativa**

2016



BOSCH EDITOR

© NOVIEMBRE 2016 PEDRO PADILLA RUIZ

© NOVIEMBRE 2016



**Librería Bosch, S.L.**

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: [editorial@jmboscheditor.com](mailto:editorial@jmboscheditor.com)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-946077-3-8

ISBN digital: 978-84-946077-4-5

D.L: B23468-2016

Diseño portada y maquetación: Cristina Payà ([cspaya@sbeditorialdesign.com](mailto:cspaya@sbeditorialdesign.com))

*Printed in Spain* – Impreso en España

# Índice

Abreviaturas.....	23
Prólogo.....	25
Introducción.....	31
<b>CAPÍTULO I</b>	
La evaluación del desempeño: de su origen privado al ámbito público .....	45
1. El estado de la cuestión: la necesidad de avanzar hacia un nuevo modelo de empleo público eficaz, eficiente y centrado en las personas.....	47
1.1. Una Administración en transformación que busca la eficacia y la eficiencia también en la gestión del personal .....	50
1.2. El procedimiento administrativo como nexo entre la eficacia de la Administración, del empleado público y la evaluación del desempeño.....	56
2. Concepto global y requisitos esenciales de la evaluación del desempeño. Una mirada general desde el ámbito privado ..	58
2.1. Breve referencia a los orígenes de la evaluación del desempeño.....	60
2.2. El concepto general de evaluación del desempeño. Una necesaria clarificación.....	62
2.3. Características de la evaluación del desempeño .....	68

2.4. Requisitos esenciales de la evaluación del desempeño .....	70
3. La traslación del concepto de evaluación del desempeño al ámbito público: el artículo 20 EBEP. ¿Es realmente novedosa la evaluación? .....	74
3.1. Qué es la evaluación. Su inadecuado concepto en el EBEP y el significado de los términos medir y valorar .....	78
4. Virtudes y esperanzas del sistema de evaluación del desempeño como herramienta de mejora del empleo público .....	84
4.1. La evaluación del desempeño como derecho del empleado público y sus efectos motivadores .....	87
4.2. La retroalimentación como fuente de información para que el empleado mejore su desempeño .....	89

## CAPÍTULO II

Las experiencias evaluadoras en el Derecho comparado y en el Derecho interno.....	91
1. Las experiencias en el Derecho comparado.....	93
1.1. El modelo francés. Del sistema de notación a uno más objetivo y profesionalizado .....	93
1.2. El servicio público en el Reino Unido. Un modelo completo y cohesionado.....	100
1.3. La función pública y su evaluación en Italia como intento de superación de los problemas de su Administración.....	106
1.4. El sistema de evaluación del desempeño en Portugal. Un modelo basado en el talento profesional .....	110
1.4.1. Evaluación de los directivos públicos .....	111
1.4.2. Evaluación de los empleados públicos.....	112

1.5.	La evaluación del desempeño en Alemania y su sistema centrado en las retribuciones.....	114
2.	La preocupación por la modernización de la Administración y la mejora del rendimiento en el ámbito de la OCDE. Lecciones aprendidas .....	118
2.1.	Una Administración abierta y transparente para un buen desempeño del empleado público .....	121
2.2.	La necesaria simbiosis entre el logro de resultados de la Administración y la modernización de la gestión del rendimiento del empleado público.....	126
2.3.	Lecciones aprendidas sobre organización y gestión del empleo público en los países de la OCDE.....	133
3.	La implantación práctica de la evaluación del desempeño en algunas de nuestras Administraciones .....	139
3.1.	La experiencia piloto en la Administración General del Estado.....	141
3.1.1.	Las fases del proceso de evaluación .....	147
3.1.2.	Conclusiones extraídas del modelo piloto de evaluación del desempeño .....	149
3.2.	La experiencia del Principado de Asturias. Un modelo en pleno funcionamiento .....	151
3.2.1.	El modelo de carrera en la actualidad.....	156
3.2.2.	Evaluación del desempeño .....	157
3.2.3.	Objetivos colectivos e individuales .....	160
3.2.4.	Formación, innovación y transferencia del conocimiento .....	162
3.2.5.	Puestos de especial desempeño .....	163
3.2.6.	Conclusiones extraídas de la experiencia en el Principado de Asturias .....	163
3.3.	Algunos apuntes sobre la evaluación del desempeño en la Universidad española.....	166

**CAPÍTULO III**

Condicionantes para la correcta aplicación y optimización de los sistemas de evaluación del desempeño en la Administración.....	173
1. El puesto de trabajo como elemento esencial para el éxito de un modelo de gestión y de evaluación del desempeño .....	174
1.1. La adecuada configuración de las relaciones de puestos de trabajo .....	179
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.....	183
1.3. Las monografías de puestos de trabajo como instrumento para flexibilizar el perfil del puesto.....	188
2. Desarrollo del personal directivo público profesional y problemas que plantea su evaluación .....	193
2.1. ¿Qué papel debe jugar la evaluación del desempeño en relación con el directivo público? .....	198
2.2. ¿Son distintos los principios y criterios de la evaluación del desempeño de los directivos públicos?.....	204
2.3. El problema del evaluador del directivo público .....	207
2.4. Los posibles efectos de la evaluación del desempeño del personal directivo .....	209
3. La consolidación de una verdadera planificación estratégica de recursos humanos y su relación con la evaluación del desempeño .....	214
3.1. La relación entre la planificación de recursos humanos y la evaluación del desempeño: una valiosa fuente de información para la Administración .....	219
4. El talento como condicionante y resultado de la evaluación del desempeño.....	223

**CAPÍTULO IV**

Principios y criterios del sistema de evaluación del desempeño. ¿Garantizan suficientemente los derechos de los empleados públicos? ..... 227

1. Una necesaria distinción previa entre principios legales y criterios técnicos..... 229
2. La conversión por el Estatuto de los requisitos técnicos de la evaluación en conceptos jurídicos entendibles por el derecho administrativo..... 235
  - 2.1. Los principios de objetividad e imparcialidad y su conexión con los requisitos de fiabilidad y relevancia de la evaluación ..... 238
  - 2.2. El principio de transparencia y su reflejo en la imprescindible comunicación interna y publicidad de todo proceso de evaluación ..... 242
  - 2.3. La necesidad de discriminar entre empleados y su encaje en el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación ..... 250
3. Una propuesta *lege ferenda* para una mejor configuración de los requisitos de la evaluación del desempeño fijados en el artículo 20.2 EBEP ..... 257
4. Hasta dónde es aplicable la negociación colectiva a la evaluación del desempeño ..... 259

**CAPÍTULO V**

Los elementos objetivos de la evaluación: su propósito, objeto y métodos de evaluación ..... 265

1. El propósito de la evaluación. Una previa reflexión acerca de la necesidad de su implantación en la Administración .. 267
  - 1.1. Para qué evaluar. Una primera cuestión que deben plantearse las Administraciones Públicas..... 270

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 .....	272
2. El objeto de la evaluación: qué evaluar .....	278
2.1. El objeto de la evaluación en el EBEP .....	278
2.2. La evaluación del rendimiento. Mayor objetividad en la medida del desempeño y problemas inherentes .....	282
2.3. La evaluación de desempeños como complemento para paliar las dificultades de la evaluación de rendimientos .....	285
2.4. Las clases de desempeño y su evaluación .....	292
3. Los métodos o técnicas de evaluación: cómo evaluar. Aproximación a los principales métodos utilizados .....	296
4. Algunas peculiaridades y problemas derivados de la fijación del objeto de la evaluación en la Administración Pública...	301

## CAPÍTULO VI

La problemática figura del evaluador y su incidencia en el ámbito público .....	305
1. Las clases de evaluadores y problemas que plantean .....	307
1.1. Principales sesgos cometidos por los evaluadores.....	312
2. Quién debe evaluar y problemas de discrecionalidad y subjetividad.....	316
2.1. La posible asunción del papel de evaluador por el directivo público profesional .....	325
2.2. La imprescindible labor de información y formación de los evaluadores para el éxito del sistema.....	329
3. Propuesta metodológica para la implantación y objetivación de un modelo de evaluación del desempeño en la Administración Pública .....	331

**CAPÍTULO VII**

La promoción profesional. Su nuevo impulso a través de la evaluación del desempeño. Especial referencia a la carrera horizontal ..... 339

1. Introducción. El sistema tradicional de carrera y su crítica 340
  - 1.1. Problemas del modelo tradicional de carrera ..... 342
2. La carrera profesional en el EBEP y su conexión con la evaluación del desempeño ..... 345
  - 2.1. La evaluación del desempeño en la provisión de puestos de trabajo ..... 350
  - 2.2. La carrera horizontal como posible solución a los problemas actuales del sistema..... 356
    - 2.2.1. Concepto y elementos de la carrera horizontal. El imprescindible papel de la evaluación del desempeño ..... 362
    - 2.2.2. El debate sobre los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera horizontal..... 365
    - 2.2.3. La problemática cuestión de los efectos de las evaluaciones negativas: el demérito profesional. 371
  - 2.3. La aplicación de la evaluación del desempeño a la promoción interna ..... 377

**CAPÍTULO VIII**

Efectos de la evaluación del desempeño en las retribuciones complementarias. El complemento de desempeño ..... 381

1. Introducción. La necesidad de un sistema retributivo incentivador del desempeño del empleado público..... 383
2. La regulación de las retribuciones complementarias en el EBEP y su conexión con la evaluación del desempeño ..... 386
  - 2.1. La evaluación del grado de interés, iniciativa, esfuerzo y resultados a través de la evaluación del desempeño ..... 389

2.2.	¿Es posible aplicar los efectos de la evaluación del desempeño a todos los conceptos retributivos del artículo 24 EBEP? .....	392
3.	El complemento de desempeño. Heredero de un buen modelo con algunos matices.....	397
3.1.	Defectos tradicionales del complemento de productividad como lección para el éxito del complemento de desempeño .....	400
3.2.	Problemas inherentes a la evaluación y sus efectos en el complemento de desempeño y algunas posibles soluciones.....	403
3.2.1.	El salario no es el único factor de motivación. Otros efectos motivadores de la evaluación del desempeño .....	403
3.2.2.	Los períodos de evaluación largos desincentivan el desempeño .....	406
3.2.3.	No alineamiento del complemento de desempeño con los objetivos de la organización.....	408
3.2.4.	Dificultades para valorar el importe del complemento en la Administración .....	408
3.2.5.	La siempre tentadora y fácil opción del ‘café para todos’ .....	411

## CAPÍTULO IX

	La formación como condicionante y resultado de la evaluación del desempeño. Otras posibles aplicaciones de esta .....	415
1.	La importancia de la formación en el nuevo empleo público .....	416
1.1.	La ‘doble dualidad’ de la formación como justificación de su íntima relación con la evaluación del desempeño .....	420
2.	Otros posibles usos de la evaluación del desempeño ¿se queda corto el EBEP al regular sus posibilidades? .....	426

2.1. La mejora de la motivación personal y la cultura administrativa a través de un adecuado diseño del modelo de evaluación.....	428
2.2. Adopción de decisiones en materia de selección y reestructuración de plantillas .....	431
2.3. Regular y equilibrar el complemento de desempeño.	431
2.4. Fomentar el talento y la innovación en la Administración Pública.....	432
2.5. La posible prórroga en el servicio activo como efecto de la evaluación del desempeño .....	433
<b>CAPÍTULO FINAL</b>	
Conclusiones .....	435
Bibliografía .....	451

# Introducción

La Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (sustituida por el Real Decreto Legislativo 5/2015<sup>1</sup>, en adelante EBEP), constituye el mecanismo más moderno puesto a disposición de las Administraciones Públicas, hasta el momento, para optimizar la gestión y la actuación de su personal y por tanto los fines de aquellas, mediante la mejora de su eficacia y eficiencia. 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 actualización de esa gestión del empleo público, introduciendo conceptos como la calidad, la mejora continua, etc. Entre las novedades más destacadas 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<sup>2</sup>.

En efecto, la evaluación del desempeño es bien conocida en el ámbito privado y se postula en el público como la institución imprescindible para

- 1 El citado Real Decreto Legislativo ha supuesto la compilación de las diversas modificaciones habidas en el texto original de la Ley 7/2007 desde su aprobación, debidas la mayor parte de ellas a las medidas ‘anticrisis’, si bien ha mantenido la numeración de la misma.
- 2 Entiéndase, a los efectos de este trabajo, que las referencias a empleados o funcionarios deben considerarse realizadas tanto a los hombres como a las mujeres que forman parte de nuestras Administraciones.

cubrir una carencia histórica en aquella gestión: conocer exactamente lo que hacen y cómo lo hacen dichos empleados, 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 esa 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 este trabajo, 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 solo 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 sin entrar 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.

El carácter básico y pretendidamente descentralizador del EBEP 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.

Además, su aprobación 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.

Ante la escasa implantación de la evaluación del desempeño y la disparidad 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, propondremos 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 solo 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.

No solo 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-recompensa 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 solo 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 veremos– 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 del presente trabajo, 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 solo 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 solo 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 solo 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.

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 deben 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 nuestro estudio pasa por la necesidad de impulsar una imprescindible formación y concienciación de los responsables públicos, y aunque excede de su finalidad, propondríamos incluso la exigencia de una mínima formación y/o experiencia para ser cargo electo, al menos cuando

implique 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 materias 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.

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 indi-

viduales, 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 traslación 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 a 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 esta obra, en la 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 propondremos una redacción *lege ferenda* que creemos más correcta para entender los requisitos que debe respetar todo proceso de evaluación.

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 de un 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 solo 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 solo 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 a 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.

En relación a los efectos de la evaluación nos centraremos principalmente en el denominado complemento de desempeño y en la carrera horizontal, verdaderos baluartes del nuevo sistema 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 solo 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 solo 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 confor-

ma 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 solo que 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.

En fin, ante todas las incertidumbres apuntadas el objeto de este libro 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.

Este trabajo se divide en nueve 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.

En el Capítulo II se repasan las prácticas evaluadoras en el Derecho comparado, donde estudiaremos las desarrolladas en varios países de nuestro entorno. 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 algunos apuntes sobre las peculiaridades de la experiencia evaluadora en la Universidad española.

El Capítulo III aborda los condicionantes que creemos imprescindibles 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 de los empleados públicos.

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

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

Finalmente, los Capítulos VII, VIII y IX 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–.

El libro 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.