



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Càmara Mas, Roger
La evaluación del desempeño de los empleados públicos 1
Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 19, 2023, pp. 214-233
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11090>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576475121011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 19, abril de 2023
 Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES
 Recibido: 15-06-2022
 Modificado: 10-11-2022
 Aceptado: 18-10-2022
 Prepublicado: 11-01-2023
 Publicado: 26-04-2023
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11090>
 Páginas: 214-233

Referencia: Càmara Mas, R. (2023). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 214-233. <https://doi.org/10.24965/reala.11090>

La evaluación del desempeño de los empleados públicos¹

Performance evaluation of public employees

Càmara Mas, Roger
 Ajuntament del Vendrell (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1009-4499>
rcamaramas@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Responsable de los servicios jurídicos del Ayuntamiento del Vendrell desde el año 2015 e investigador predoctoral del Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili desde el año 2021. Autor de distintas publicaciones en materia de derecho local en revistas especializadas.

RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad el estudio de la evaluación del desempeño de los empleados públicos, con especial referencia a su incidencia en la carrera administrativa horizontal. La evaluación del desempeño constituye un factor esencial en el desarrollo de cualquier sistema de carrera horizontal. Serán objeto de análisis aspectos relevantes como el marco normativo, los principios rectores, las fases de implantación de los procesos de evaluación, el control de la discrecionalidad técnica de las decisiones de los sujetos evaluadores, y los efectos de la evaluación del desempeño.

PALABRAS CLAVE

Carrera profesional; carrera administrativa horizontal; empleados públicos; evaluación del desempeño; función pública.

ABSTRACT

The aim of this article is to study the evaluation of performance of public employees. Performance evaluation is an essential factor in the development of any horizontal career system. The following relevant aspects will be specifically analysed: the regulatory framework, the guiding principles, the phases of implementation of the evaluation processes, the control of the technical discretionality of the evaluators' decisions, and the effects of performance evaluation.

KEYWORDS

Professional career; horizontal administrative career; public employees; performance evaluation; civil service.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. RÉGIMEN JURÍDICO. 2. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN. 3. LOS PRINCIPIOS RECTORES Y LOS LÍMITES

¹ El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto "Elaboració d'un projecte de text normatiu que reguli la carrera administrativa horitzontal de l'Ajuntament del Vendrell" (Exp. 2020 DI 90), financiado por el Plan de Doctorados Industriales de la Generalitat de Catalunya.

DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. 3.1. TRANSPARENCIA. 3.2. OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD. 3.3. NO DISCRIMINACIÓN. 4. EL SUJETO O SUJETOS EVALUADORES. 4.1. EL RÉGIMEN DE CONTROL DE LAS DECISIONES DE LOS SUJETOS EVALUADORES. 4.1.1. Aspectos procesales. 4.1.2. Aspectos sustantivos. El control de la discrecionalidad técnica de los sujetos y órganos evaluadores. 5. LAS FASES DE IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. 5.1. FASE DE DISEÑO Y PLANIFICACIÓN. 5.2. FASE DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL INSTRUMENTO JURÍDICO REGULADOR. 5.3. FASE DE PUBLICIDAD DEL SISTEMA. 5.4. FASE DE APLICACIÓN DEL SISTEMA. 6. LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA HORIZONTAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Una de las novedades que incorporó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, fue la figura de la evaluación del desempeño. Si bien existían precedentes en algunos ámbitos sectoriales, como en el sanitario, la figura no estaba prevista con vocación de universalidad y generalidad para la totalidad de las administraciones públicas. El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP en adelante), la contempla como de aplicación a todas las administraciones públicas, inclusive la local². Además, esta introducción se efectúa con carácter preceptivo, de manera que no es un aspecto dispositivo para el legislador de desarrollo.

La evaluación del desempeño constituye un elemento estratégico y fundamental en las políticas de gestión de recursos humanos, así como un auténtico factor de modernización de las administraciones públicas. Tal como indicaba el Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, está llamada a ser, si se aplica bien, un factor fundamental de mejora de la motivación y el rendimiento del empleado público. Más aún, la Comisión considera que éste debe ser un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras Administraciones Públicas, tal como ya ocurre en otros países vecinos y como ha establecido también recientemente la Unión Europea para su propio personal (Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, 2005).

En esta misma línea, otros informes convergen en la importancia de implantar procedimientos de evaluación del desempeño en el ámbito público. El Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España (Instituto Nacional de Administración Pública – INAP, 2014), apunta que el desempeño ha sido una cuestión esencial en la gestión de plantillas en los países de la OCDE durante los últimos años. Igualmente, el Informe de la Comisión para la reforma de las administraciones públicas (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MHAP, 2013), entre las medidas de carácter general, propone la implantación de un sistema de medición de la productividad y eficiencia estableciendo indicadores de gestión que permitan medir el nivel de consecución de los objetivos propuestos y que proporcionen información cualitativa y cuantitativa sobre el desempeño en la organización.

Sin el establecimiento de mecanismos de evaluación, no se puede discernir si la actividad y conducta de los empleados de cualquier organización, es o no la adecuada. Además, sin esta información, es imposible recompensar y premiar el «buen hacer». Las administraciones públicas no deberían ser ajenas a estos procesos de evaluación, máxime cuando tienen encomendada la prestación de servicios públicos esenciales para la ciudadanía. El grado de exigencia en la prestación de estos servicios, y en la gestión de los intereses públicos, debe ser máxima³. En este sentido, la evaluación del desempeño se enmarca en la necesidad de orientar la actuación administrativa al servicio de la ciudadanía, a la calidad en la prestación de los servicios públicos, a la responsabilidad en la gestión pública y, en definitiva, en estimular a los empleados para el cumplimiento con eficacia y eficiencia de las funciones que tienen asignadas y a la consecución de los objetivos corporativos.

² El artículo 20 del TREBEP dispone que las administraciones públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. El artículo 2.1 del TREBEP, relativo al ámbito de aplicación de la norma, indica que este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las Administraciones de las entidades locales.

³ Por este motivo, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que las administraciones públicas, entre otros, deberán respetar en su actuación y relaciones los principios de servicio efectivo a los ciudadanos; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; responsabilidad por la gestión pública; planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas; eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales y eficiencia en la asignación y la utilización de los recursos públicos.

A pesar de que la evaluación del desempeño, en los términos en los que está configurada por el TREBEP, despliega sus efectos en múltiples ámbitos, en este trabajo será principalmente objeto de estudio la incidencia de la misma en la carrera profesional horizontal. Así mismo, por la necesidad de analizar este aspecto de forma particularizada, el objeto de la evaluación del desempeño no será tratado en este artículo, y será desarrollado en un estudio posterior.

1. EL CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. RÉGIMEN JURÍDICO

El artículo 20.1 del TREBEP nos ofrece un concepto legal de evaluación del desempeño. La define como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de los resultados. A pesar de que el mismo precepto establece la obligatoriedad de la implantación de la evaluación del desempeño, otorga amplio margen de libertad a cada administración pública para determinar los efectos de la misma en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias (artículo 20.3 del TREBEP).

Para Cortés (2009, pp. 36-39), la evaluación del desempeño es un proceso de identificación, medición y gestión del rendimiento. De la definición, destacan tres fases esenciales en el proceso:

- a) La identificación permite establecer qué elementos deben ser objeto de medición y los instrumentos que deberán utilizarse para ello.
- b) La medición, en virtud de la cual, mediante los aspectos que deben ser objeto de evaluación y los instrumentos previamente diseñados en la fase de identificación, se procede a la efectiva valoración de los empleados.
- c) La gestión del rendimiento, consistente en la determinación de los efectos y las utilidades de los resultados obtenidos después de la medición efectuada.

En cualquier caso, consideramos que el término «proceso» define mejor la evaluación del desempeño que el término «procedimiento» que utiliza el TREBEP para su definición, de un alcance más reducido⁴. Es un «proceso», porque no sólo comprende los trámites y actos del propio procedimiento de medición de los resultados, sino que también comprende una fase previa de diseño y una posterior fase de conclusiones y gestión de resultados. En esta línea, Gorriti Bontigui (2012) considera la evaluación del desempeño como un «proceso» mediante el cual se mide y valora un comportamiento organizacional relevante, bajo el dominio del propio ejecutor.

De conformidad con los antecedentes expuestos, podemos afirmar que esta institución presenta una triple vertiente:

- a) En primer lugar, constituye un importante mecanismo de control de la actividad de los empleados públicos, que mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de los resultados obtenidos, en los términos establecidos por el artículo 20.1 del TREBEP.
- b) En segundo término, es también un elemento fundamental de motivación y mejora del rendimiento del empleado, que permite premiar a quien trabaja de forma adecuada, facilitando su progresión profesional en el marco de los sistemas de carrera profesional horizontal establecidos.
- c) En tercer lugar, es una fuente de datos que proporciona información clave del funcionamiento de la organización, que debe servir de base para la toma de decisiones en materia de gestión de los recursos humanos.

Existe una necesaria conexión entre la carrera administrativa horizontal y la evaluación del desempeño. El legislador básico ha delimitado el ámbito que necesariamente ha de ser objeto de la evaluación del desempeño: la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados⁵. Este ámbito objetivo coincide, en parte, con algunos de los elementos que se establecen como determinantes para el progreso de los em-

⁴ El diccionario de lengua española de la RAE define de esta manera ambos términos:

a) Proceso: Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial (tercera acepción).
b) Procedimiento:
• Método de ejecutar algunas cosas (segunda acepción).
• Actuación por trámites judiciales o administrativos (tercera acepción).

⁵ Artículo 20.1 del TREBEP.

pleados en la carrera administrativa horizontal⁶. No debería ser posible entender la carrera administrativa horizontal sin la evaluación del desempeño. Los resultados de la misma constituyen uno de los presupuestos necesarios para el acceso al grado, nivel o tramo superior de carrera.

El artículo 20 del TREBEP regula la evaluación del desempeño. Como en otros ámbitos, el legislador básico ha efectuado una regulación de mínimos, permitiendo a cada administración pública la configuración de sus propios sistemas de evaluación. No obstante, si ésta se integra como un elemento determinante de los sistemas de carrera horizontal, deberá tenerse en cuenta que el TREBEP reserva al legislador de desarrollo, estatal o autonómico, la facultad de regular la carrera administrativa horizontal⁷.

De forma particular, se ha apuntado la necesidad de que los elementos básicos del modelo de evaluación del desempeño deben ser regulados por ley, al formar parte del contenido material del régimen estatutario de los funcionarios públicos del artículo 103.3 de la Constitución española⁸. Sobre esta cuestión, el Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público, grupo de trabajo de la evaluación del desempeño (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MHAP, 2013), enumera aquellos aspectos de la evaluación del desempeño cuya regulación debería hacerse necesariamente por ley:

- a) La naturaleza jurídica del procedimiento de evaluación y su conexión con la carrera profesional, la provisión de puestos, el sistema retributivo y la formación.
- b) La definición de los principios informadores del modelo.
- c) La definición de las personas evaluadoras.
- d) La determinación del objeto de la evaluación.
- e) Los efectos y la revisión de la evaluación.

En términos generales, no compartimos las reflexiones del Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público (MHAP, 2013). Sin desconocer la reserva legal establecida por el artículo 17 del TREBEP, en lo referente a la evaluación del desempeño, el mismo artículo 20 TREBEP dispone que serán las administraciones públicas las que deberán establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. En esta línea, el legislador básico habilita en el concreto ámbito de la evaluación del desempeño, la posibilidad de que cada administración pública establezca sus propios sistemas⁹, observando los siguientes requisitos mínimos:

- a) El objeto de la evaluación, que estará constituido por la medición y valoración de la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Artículo 20.1 del TREBEP.
- b) El respeto a los criterios de transparencia, objetividad y no discriminación, y la salvaguarda de los derechos de los empleados públicos. Artículo 20.2 del TREBEP.
- c) La determinación de los efectos de la evaluación en la carrera administrativa horizontal. Artículo 20.3 del TREBEP.
- d) La necesidad de aprobar previamente sistemas objetivos de evaluación. Artículo 20.5 del TREBEP.

En este marco, las entidades locales deberían poder establecer sus propios sistemas de evaluación que más se adapten a sus necesidades, respetando estos requisitos mínimos establecidos por el legislador básico. En el mismo orden de cosas, nos encontramos ante una materia que presenta una evidente complejidad técnica, de manera que el Reglamento se convierte en el instrumento jurídico por excelencia para regularla. Por este motivo, Arroyo (2012, p. 125) ha apuntado que existe una «reserva de administración», en la que el legislador básico atribuye en exclusiva a cada administración un espacio libre de decisión, que debe ser respetado por el legislador de desarrollo, que va más allá del reconocimiento de la potestad reglamentaria. En el caso de las administraciones locales, esta reserva adquiere una especial intensidad, por el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado.

Cada entidad local, en atención a sus necesidades y a sus capacidades organizativas, debería poder determinar y desarrollar los siguientes aspectos esenciales de la evaluación del desempeño en el ámbito de la carrera administrativa horizontal:

⁶ A nuestro juicio, la trayectoria y actuación profesional, así como la calidad de los trabajos realizados, son factores que pueden considerarse comprendidos en la conducta y el rendimiento profesional.

⁷ El artículo 17 del TREBEP dispone que «las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera (...)».

⁸ Linde Paniagua (2008, p. 188).

⁹ En un mismo sentido se pronuncia Fuentetaja Pastor (2008, p. 174).

- a) Los factores de evaluación, los indicadores, y su grado de incidencia en el resultado final de la valoración.
- b) La identificación de los sujetos participantes en el proceso de evaluación, y las distintas funciones a realizar por cada uno de ellos.
- c) El procedimiento de evaluación a seguir.
- d) Los efectos de la evaluación del desempeño.

Sin embargo, en lo concerniente a este último aspecto, conectado directamente con la carrera profesional y los derechos de los empleados públicos¹⁰, entendemos que sería aconsejable que el legislador de desarrollo estableciera unas mínimas previsiones al respecto, en aras a garantizar los derechos estatutarios de los empleados públicos, mediante una regulación mínima de inexcusable observancia por las entidades locales en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

2. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

La evaluación del desempeño, según el tenor literal del artículo 20 del TREBEP, debe aplicarse por igual a funcionarios públicos y al personal laboral. Debe considerarse acertada esta opción, ya que no tendría sentido excluir a algún colectivo del proceso de evaluación. No obstante, al incorporarse la evaluación del desempeño como una parte esencial de los sistemas de carrera administrativa horizontal, su aplicación vendrá determinada por el ámbito subjetivo de aplicación de la carrera horizontal.

Es necesario efectuar una precisión en el caso del personal laboral. De conformidad con el artículo 19.2 del TREBEP, la legislación laboral y los convenios colectivos podrán establecer los sistemas de carrera administrativa horizontal de aplicación para esta clase de empleados públicos, que pueden perfectamente ser distintos de los previstos para los funcionarios públicos. En consecuencia, cabría contemplar en el plano teórico una dualidad de sistemas para ambos colectivos¹¹. A nuestro juicio, sería conveniente que los mecanismos de evaluación que se implanten sean homogéneos e iguales para el personal funcionario y laboral. Aplicar los mismos factores de evaluación, con la misma ponderación, siguiendo los mismos procedimientos de valoración, con iguales efectos y consecuencias, supone una deseable regulación unitaria, que permite conseguir el objetivo último que persiguen los sistemas: la mejora continua de las organizaciones y de los servicios públicos que prestan¹². Esto no excluye que, en algunos ámbitos, para colectivos en concreto, o para determinados puestos de trabajo, se apliquen factores específicos en atención a la especialidad de las funciones que tienen atribuidas, ya que no pueden ser medidos en cuanto a su rendimiento con los mismos parámetros que el resto de empleados¹³. Es el caso, por ejemplo, del colectivo de la policía local.

En otro orden de cosas, la evaluación del desempeño se debe efectuar con independencia del vínculo temporal que una la administración con el empleado. No tiene sentido excluir de la misma al personal laboral no fijo ni a los funcionarios interinos, porque su actividad puede ser perfectamente evaluada en los mismos términos que los funcionarios de carrera o del personal laboral fijo¹⁴. Además, en el ámbito de la carrera administrativa horizontal en el que se inserta la evaluación del desempeño, es preciso recordar la existencia de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales que proscriben la exclusión de los funcionarios interinos y del personal laboral no fijo del ámbito de aplicación de los sis-

¹⁰ Ambas materias forman parte de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos en los términos establecidos por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio de 1987 (recurso 763/1984), ECLI:ES:TC:1987:99. En cualquier caso, es el mismo legislador básico el que ha habilitado que sean directamente las administraciones públicas las que desarrollen estas previsiones.

¹¹ Sin embargo, en la práctica, es habitual que los sistemas de carrera profesional horizontal se apliquen a ambos, ya sea porque la misma norma reguladora lo prevea, o porque vía negociación colectiva se disponga esta aplicación. Es el caso, por ejemplo, del Reglamento regulador de la carrera profesional de la Diputación de Barcelona.

¹² En este mismo sentido se pronuncia Almeida (2010).

¹³ Rastrollo (2018, p. 295).

¹⁴ Sobre esta cuestión, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 3822/2012 (Sala de lo Social, Sección 1.ª), de 17 de mayo de 2012 (recurso 1693/2012), ECLI:ES:TSJCAT:2012:5712. En el fundamento jurídico tercero destaca que «no hay razón alguna por la que un interino con un contrato meramente temporal o ya indefinido no fijo no pueda desempeñar su puesto de trabajo en las condiciones de antigüedad y eficiencia contrastada que el pacto establece. Y que incluso pueda hacerlo en las mismas condiciones o en condiciones superiores que un trabajador fijo».

temas de carrera horizontal por considerar que el vínculo temporal no es una causa objetiva que pueda justificar la diferencia de trato¹⁵.

Más dudas plantea la cuestión consistente en si el personal eventual debe poder ser evaluado en el marco de los sistemas de carrera administrativa horizontal. Entendemos que la respuesta debe ser negativa, porque por las funciones especiales de asesoramiento o de confianza que realiza, y por la misma temporalidad de su nombramiento (que cesa cuando finaliza el de la autoridad que le nombra), no tiene demasiado sentido que pueda tener acceso a un sistema de carrera administrativa que tiene como finalidad la promoción progresiva a lo largo de toda una carrera profesional. No obstante, a pesar de que no deba tener acceso a los sistemas de carrera horizontal, su desempeño debería ser objeto de evaluación al margen de estos sistemas. De esta manera, se establecerían unos mecanismos de control de la actividad que realiza, que ayudarían a mitigar el mal uso de la figura que se ha efectuado sobretodo en el ámbito local¹⁶.

En la misma línea, el personal directivo profesional debe ser objeto de evaluación tal como establece el artículo 13.3 del TREBEP, si bien ésta ha de efectuarse fuera de los sistemas de carrera profesional horizontal. Su nombramiento tiene una naturaleza eminentemente temporal, al igual que el personal eventual, y termina cuando finaliza el mandato y cesa el presidente de la corporación que lo ha nombrado¹⁷. Esta temporalidad, unida a la especificidad de sus funciones, y a un régimen jurídico diferenciado que encuentra acomodo en el contrato laboral de alta dirección, hace inviable una carrera profesional horizontal como el resto de los empleados públicos.

Por último, es de interés preguntarnos sobre el carácter voluntario o no de la participación de los empleados públicos en los procesos de evaluación del desempeño. Sobre esta cuestión, el artículo 20 del TREBEP nada dice al respecto. La ubicación del precepto en el capítulo II del Título III del TREBEP, con el título “Derecho a la carrera profesional y a la promoción interna. La evaluación del desempeño”, podría llevarnos a pensar que la participación de los empleados es voluntaria, al encontrarnos en sede de reconocimiento y regulación de un derecho estatutario. Sin embargo, en la medida que la evaluación del desempeño se integra en los sistemas de carrera horizontal, esta voluntariedad vendrá determinada por lo que establezcan las leyes de desarrollo del Estatuto básico y por las normas o instrumentos reguladores de los sistemas de carrera horizontal¹⁸. Del mismo modo, si bien la participación de los empleados en los sistemas de carrera administrativa horizontal puede admitirse que sea voluntaria en función de lo que disponga la normativa de aplicación, una vez se materialice esta participación, la evaluación del desempeño debería operar de forma preceptiva, como instrumento esencial para evaluar el rendimiento, la actividad y la conducta profesional.

3. LOS PRINCIPIOS RECTORES Y LOS LÍMITES DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El artículo 20.2 del TREBEP establece los criterios a los que deben adecuarse los sistemas de evaluación del desempeño. En realidad, aunque el legislador básico utilice el término «criterios», éstos no son más que la traslación en el ámbito de la evaluación del desempeño de algunos de los principios generales del derecho previstos en nuestro ordenamiento jurídico¹⁹. En concreto, el artículo 20.2 TREBEP recoge los siguientes criterios: transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo 3482/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 29 de octubre de 2019 (recurso 2237/2017), ECLI:ES:TS:2019:3482; Sentencia del Tribunal Supremo 293/2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 6 de marzo de 2019 (recurso 2595/2017), ECLI:ES:TS:2019:745; Sentencia del Tribunal Supremo 402/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 8 de marzo de 2017 (recurso 93/2016), ECLI:ES:TS:2017:921.

¹⁶ Con esta finalidad, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ya limitó el abuso de esta figura incorporando un nuevo artículo a la LRBRL, el 104 bis, en el que se limitaba el número de empleados eventuales en función de la población.

¹⁷ A pesar de todo, el artículo 306.5 del 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, permite al nuevo presidente o presidenta de la entidad local prorrogar el ejercicio de las funciones directivas por un nuevo mandato.

¹⁸ En otros ámbitos, la evaluación del desempeño tiene siempre carácter preceptivo. Es el caso de la continuidad del empleado en un puesto de trabajo obtenido por concurso, que quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, de conformidad con el artículo 20.4 del TREBEP.

¹⁹ Estos principios los podemos encontrar tipificados en los artículos 9.2, 9.3 y 103.1 de la CE, así como en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP en adelante).

3.1. Transparencia

El concepto de transparencia va ligado al de publicidad, y es plenamente extrapolable a la evaluación del desempeño. La administración debe dar a conocer a sus empleados todos aquellos aspectos relativos a los sistemas implantados, de manera que los puedan conocer de forma previa al inicio efectivo de los procesos de evaluación. La transparencia, en el ámbito de la evaluación del desempeño, tiene como principales destinatarios a los mismos empleados públicos de la organización.

Es importante esta predeterminación que permita al empleado saber qué es lo que se espera de él, qué aspectos se van a valorar, cómo se valorarán, quién los valorará, y las consecuencias de esta valoración. Así mismo, se le deben dar a conocer los resultados finales de los procesos de evaluación, a los efectos que sepa cuáles son los puntos fuertes y débiles de su desempeño. Este acceso es fundamental, porque constituye un estímulo a la mejora continua, a la vez que le permite conocer los elementos que integran la motivación de la decisión administrativa, en orden a la posible interposición de los recursos judiciales o administrativos que procedan contra la misma.

En esta línea, y de forma acertada, a la vista que se deben hacer públicos una multiplicidad de factores, Cortés (2009, p. 41) señala que, en puridad, debe hablarse de varias «transparencias»:

- a) Transparencia en la actuación de los actores participantes en el proceso.
- b) Transparencia en los contenidos, conociéndose de antemano las unidades de medida del rendimiento y de los descriptores conductuales que valorarán el desempeño.
- c) Transparencia en el proceso: cómo se va a desarrollar, cuál será el procedimiento, quién evaluará, cuándo se evaluará, con qué frecuencia, qué sistemas de apelación existirán en caso de desacuerdo, cómo se garantizarán los derechos de los empleados y de los evaluadores.
- d) Transparencia en los resultados. Es necesaria la publicación de los mismos, en los términos que señala el documento “Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas”, resultado de los trabajos de la Comisión de expertos sobre evaluación del desempeño (MHAP, 2015). Deberían publicarse los resultados estadísticos globales anonimizados, correspondientes a la aplicación del modelo en cada periodo de evaluación, como mecanismo que refuerce el grado de aceptación del sistema.
- e) Transparencia en los efectos que tendrá la evaluación en la carrera profesional.

De esta manera, con la publicidad de dichos elementos, se pretende que el empleado confíe en el sistema que se implante, que lo perciba como claro y exento de cualquier ápice de opacidad.

3.2. Objetividad e imparcialidad

En primer lugar, es de interés efectuar las precisiones terminológicas de ambos conceptos. En relación a la definición de «objetividad», el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua señala que es una cualidad de «objetivo». Y por «objetivo», de las distintas acepciones que comprende, en lo que aquí atañe, ha de entenderse como desinteresado, desapasionado. Por el contrario, define el término «imparcialidad» como la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

García (2011, p. 36) entiende por objetividad la fidelidad de la administración y del funcionario a la voluntad de la norma con independencia del propio querer. El autor considera que dicho principio opera en la órbita del principio de legalidad definiendo el modo en el que la administración se vincula con la ley, imponiendo al funcionario un deber de aplicar en exclusiva la norma de acuerdo con la voluntad de la misma. Por el contrario, González Pérez y González Navarro (2007, p. 303) definen la objetividad como la ausencia de pasión, un contacto con la realidad de forma aséptica, sin enamorarse de ella, ni odiarla. Equiparan objetividad con imparcialidad y neutralidad.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Supremo ha definido el principio de objetividad como un equivalente a la imparcialidad o neutralidad de la actividad administrativa, en virtud del cual cualquier actividad ha de desarrollarse según pautas estereotipadas y no con criterios subjetivos²⁰. En la mis-

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 771/1987 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 4 de julio de 1987, ECLI:ES:TS:1987:11517, y Sentencia del Tribunal Supremo 537/1988 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 19 de mayo de 1988, ECLI:ES:TS:1988:3768.

ma línea, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 77/1985, de 27 de junio de 1985 (recurso 180/1984), ECLI:ES:TC:1985:77, equipara el principio de neutralidad con el de objetividad.

El principio de objetividad ha de inspirar el diseño y la configuración de los sistemas de evaluación del desempeño y carrera horizontal. Podemos observar dos grandes aspectos en los que incide de forma especialmente intensa este principio:

- a) La necesidad de establecer un procedimiento administrativo a través del cual se canalicen todos aquellos actos determinantes de la evaluación del desempeño en el marco de la carrera administrativa horizontal.

El procedimiento constituye una garantía para los propios interesados, que ven como la administración debe ceñirse a unas reglas procesales previamente establecidas, sin que pueda apartarse de ellas²¹. Las distintas normas reguladoras de los sistemas de carrera administrativa horizontal deberán regular los aspectos esenciales de carácter procedimental de la evaluación: trámites, plazos, sujetos y órganos que intervienen en el proceso, así como los mecanismos de impugnación de las decisiones de los mismos.

- b) La determinación de los factores de evaluación no puede obedecer a criterios arbitrarios. La norma reguladora deberá prever los mecanismos y las reglas que rigen la aplicación de los mismos, así como la incidencia de cada factor en la evaluación global del empleado. Además, estos criterios de evaluación deben permitir la obtención de unos resultados técnicamente aceptables y rigurosos, de manera que deben cumplir unos estándares de calidad y fiabilidad desde el punto de vista académico.

El principio de imparcialidad, aunque esté directamente relacionado con el principio de objetividad, juega su papel más importante como criterio orientador de la actuación de los sujetos evaluadores, ya sea a título individual o bien como miembros de los órganos colegiados de evaluación. En virtud de este principio, los sujetos evaluadores deben limitarse en aplicar los criterios de valoración predeterminados, observando las reglas previstas en las normas reguladoras para cada criterio. De esta manera, se garantiza que la evaluación no sea parcial o intencionada, con la finalidad de favorecer o perjudicar a un determinado candidato.

A pesar de todo, no se puede negar que la evaluación del desempeño presenta en si misma una naturaleza subjetiva, resultando una tarea complicada objetivar absolutamente el concepto que cada persona evaluadora tiene de determinados términos²². Esta dificultad crece cuando nos hallamos ante conceptos jurídicos indeterminados, habituales en los procesos de evaluación. Asimismo, la valoración de conductas y comportamientos, a diferencia de la valoración de resultados, tiene una naturaleza eminentemente subjetiva.

En el proceso de evaluación, con la finalidad de garantizar la imparcialidad de la actuación administrativa, deberán observarse las causas de abstención estipuladas en el artículo 23.2 de la LRJSP. De la misma manera, el artículo 24 de la LRJSP establece un procedimiento sumario e incidental a favor de los interesados, para que puedan recusar al personal y a las autoridades al servicio de las administraciones públicas en cualquier momento de la tramitación del procedimiento cuando consideren que concurren las causas de abstención legalmente establecidas²³. La inobservancia de los motivos de abstención por parte de los sujetos evaluadores no implicará, necesariamente y en todo caso, la invalidez de los actos en los que hayan intervenido de conformidad con el artículo 23.4 de la LRJSP²⁴. En cualquier caso, el incumplimiento del deber de abstención conllevará responsabilidad disciplinaria²⁵.

²¹ En el ámbito sanitario, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 583/2009 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 3 de julio de 2009 (recurso 126/2007), ECLI:ES:TSJCAT:2009:8324.

²² Es imposible objetivar absolutamente, por ejemplo, el concepto que cada persona tiene de conceptos como «bastante adecuado», «suficientemente adecuado», «poco adecuado» o «muy adecuado» y si los comportamientos que merecen estos juicios se producen «frecuentemente», «ocasionalmente», «a menudo» o «muy a menudo». (Noguer, 2008).

²³ Como ha señalado el propio Tribunal Constitucional en el Auto 383/1982, de 1 de diciembre de 1982 (recurso 364/1982), ECLI:ES:TC:1982:383A, la abstención y la recusación sirven al objetivo de asegurar la imparcialidad y, en definitiva, la legalidad de la actuación administrativa.

²⁴ La jurisprudencia requiere que la violación del deber de abstención tenga una trascendencia substancial para que constituya causa de invalidez: Sentencia del Tribunal Supremo 799/1990 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 4 de mayo de 1990, ECLI:ES:TS:1990:12369; Sentencia del Tribunal Supremo 314/1992 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 31 de enero de 1992, ECLI:ES:TS:1992:673; Sentencia del Tribunal Supremo 3833/1994 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 18 de mayo de 1994 (recurso 4973/1990), ECLI:ES:TS:1994:3833.

²⁵ El artículo 116 h) del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, tipifica como falta grave la intervención en un pro-

De forma particular, y para salvaguardar los principios de objetividad e imparcialidad, se deberían aplicar a los sujetos evaluadores los mismos criterios que el artículo 60 del TREBEP prevé para la composición de los tribunales de selección. No obstante, en el ámbito local, el requisito de la colegialidad no debería tener carácter preceptivo, porque la creación de estos órganos en aquellos municipios de reducidas dimensiones es una tarea complicada. Ya en su momento, el Informe de la Comisión de expertos para el estudio y aplicación del EBEP (INAP, 2005), con una excelente radiografía de la situación existente, indicó la necesidad de la tecnificación y profesionalidad de los miembros integrantes de los órganos de selección. Al igual que en los órganos de selección, la profesionalidad de los sujetos evaluadores debería ser un requisito imprescindible para participar en el proceso de evaluación, con exclusión de representantes sindicales, y como no puede ser de otra manera, de los representantes políticos.

3.3. No discriminación

Como es conocido, el artículo 14 de la Constitución española reconoce el principio de igualdad, y la prohibición de discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Este derecho también se traslada en el ámbito de las relaciones laborales y estatutarias desde el mismo momento en que el empleado accede a la administración pública, y en lo que aquí interesa, en los sistemas de carrera administrativa horizontal y evaluación del desempeño²⁶. Para salvaguardar la observación de este principio, el legislador básico ha contemplado como infracción disciplinaria de carácter muy grave en el artículo 95.2 b) del TREBEP, la realización de actuaciones discriminatorias en estos ámbitos.

La proyección de este principio en la evaluación del desempeño supone la prohibición de cualquier tipo de discriminación en el acceso a los procesos de evaluación, así como en el desarrollo de los mismos. Son válidas las mismas afirmaciones efectuadas para el principio de transparencia, en el sentido que el principio de no discriminación debe estar omnipresente en todas las fases del proceso.

En virtud de este principio, no se puede excluir al personal laboral no fijo ni a los funcionarios interinos del acceso a la carrera profesional horizontal, ni de los procesos de evaluación del desempeño. Igualmente, en aplicación del artículo 23.2 de la CE, los factores que se establezcan para la evaluación del desempeño, no pueden fijarse en términos concretos y singulares, con la finalidad de favorecer a un determinado candidato o grupo de candidatos²⁷. A pesar de todo, entendemos que los riesgos que puedan existir en las convocatorias de selección de personal, disminuyen exponencialmente en los sistemas de evaluación del desempeño. Si bien los méritos de un procedimiento selectivo se fijan de forma concreta en las bases específicas reguladoras para aquel proceso determinado, los factores o criterios para la evaluación del desempeño se establecen en las normas o instrumentos reguladores de los sistemas de carrera profesional horizontal, que tienen por naturaleza una vocación generalista.

4. EL SUJETO O SUJETOS EVALUADORES

El personal evaluador es aquel que, aplicando los criterios y factores previamente establecidos, evalúa la conducta, el rendimiento y el logro de resultados de los empleados, de conformidad con las normas o instrumentos reguladores de los sistemas de carrera administrativa horizontal. En la evaluación del desempeño, los sujetos evaluadores tienen un papel fundamental, como uno de los protagonistas principales del proceso.

Sobre quién o quiénes han de efectuar esta evaluación, el TREBEP guarda silencio. Esta falta de determinación faculta al legislador de desarrollo para configurar con absoluta libertad esta cuestión. A

cedimiento administrativo cuando existan motivos de abstención legalmente establecidos.

²⁶ El artículo 14 i) del TREBEP reconoce como derecho individual de los empleados públicos, 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.

De forma concreta, en lo relativo a la interdicción de la desigualdad de género, la disposición adicional séptima del TREBEP obliga a las distintas administraciones públicas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral, imponiendo la necesidad de elaborar un plan de igualdad.

²⁷ Constituyen un claro referente los criterios jurisprudenciales que prohíben la fijación «ad hoc» de los méritos y capacidades en los procedimientos selectivos. Al respecto, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1991, de 14 de febrero de 1991 (recursos acumulados 1359-1986/1991 y 2265-1989/1991), ECLI:ES:TC:1991:27.

grandes rasgos, y desde el punto de vista organizativo, la evaluación puede efectuarse por órganos individuales o colegiados. La opción por un modelo u otro depende de diferentes factores, entre ellos, las capacidades técnicas y de recursos humanos de cada administración. Tampoco se puede desconocer que es perfectamente posible la combinación de ambos modelos, en el sentido que en el proceso de evaluación se integren valoraciones efectuadas por sujetos individuales, con evaluaciones efectuadas por órganos colegiados.

En aquellas administraciones de tamaño reducido, como son la mayoría de nuestras administraciones locales, a la vista que es más complicada la creación de estos órganos colegiados, el sujeto evaluador seguramente no quede más remedio que sea el superior jerárquico. El problema que plantea esta opción, a nuestro juicio, es que la imparcialidad pueda en ocasiones verse comprometida. Si bien es cierto que el superior jerárquico es el que más conoce en el seno de la organización el rendimiento, las actitudes y aptitudes del empleado, así como las funciones y objetivos asignados al puesto de trabajo, no es menos cierto que la relación de servicio y de dependencia, puede nublar este proceso de valoración. Por este motivo, si se opta por esta fórmula, deben introducirse elementos que limiten los sesgos que puedan producirse en el proceso de evaluación.

Cortés (2009, p. 18) ha destacado los siguientes sesgos más comunes que pueden existir:

- a) Sesgo por «el efecto de halo». Es la tendencia del evaluador a valorar positiva o negativamente a un trabajador en base a una sola característica del mismo.
- b) Sesgo por efecto «born». Es la tendencia a valorar de forma negativa a un trabajador porque hay una característica negativa del mismo.
- c) Sesgo por «el efecto de halo sucesivo». Es la tendencia del evaluador a valorar de forma irreal, positiva o negativamente, a un sujeto por el hecho de que las demás personas de su entorno que son valoradas antes o después de él, son mediocres, competentes o incompetentes.
- d) Insuficiente conocimiento de los evaluados.
- e) Sesgo por el «efecto recencia». Consiste en olvidar la ejecución del desempeño pasada, de manera que el evaluador se centra sólo en la reciente.
- f) Sesgo de «tendencia». En las evaluaciones basadas en escalas de valoración, se produce cuando los evaluadores puntúan sistemáticamente hacia valores medios para evitar conflictos, o bien tienden a atorgar puntuaciones extremas, ya sea muy altas o muy bajas.
- g) Evaluación política. Es un error consciente, a diferencia de los anteriores, en el que la valoración no se relaciona con la actuación real del evaluado, sino por los intereses particulares del evaluador.
- h) Sesgos producidos por las características personales del evaluador y/o del evaluado.

El Informe de Conclusiones del grupo de trabajo sobre la evaluación del desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo Público (MHAP, 2013), aconseja que la evaluación la efectúe el superior jerárquico, ya que es quien mejor conoce las tareas de cada puesto y realiza ordinariamente el seguimiento del trabajo realizado por el evaluado. Como mecanismos que puedan mitigar o atenuar los posibles efectos adversos de la evaluación, el informe propone la incorporación de una autoevaluación en la que el propio empleado aporte su punto de vista respecto los objetivos y el desempeño efectuado. Realizada la evaluación por el superior jerárquico y la autoevaluación por el mismo empleado, podrá realizarse una entrevista donde evaluador y evaluado busquen un consenso entre los resultados obtenidos. Además, se propone la creación de una Unidad Técnica Especializada, con funciones de control de los procesos de evaluación, pero también con funciones de consultoría, asistencia técnica y de apoyo a los sujetos evaluadores²⁸.

En esta misma línea, el documento “Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas”, resultado de los trabajos de la Comisión de expertos sobre evaluación del desempeño (MHAP, 2015), plantea que el agente evaluador sea el órgano inmediatamente superior jerárquico del evaluado, al ser el que está técnicamente hablando, en las mejores condiciones para apreciar los aspectos evaluables que los indicadores cuantitativos no pueden expresar, e incluso, para matizar el resultado de éstos cuando sea necesario.

Para mitigar el riesgo de arbitrariedad y de cualquier pretensión de favorecer o perjudicar al evaluado, el modelo efectúa las siguientes propuestas:

²⁸ La creación de estas unidades técnicas será difícil en aquellos municipios de pequeñas dimensiones, a no ser que las Diputaciones provinciales u otras instituciones como pueden ser las escuelas de formación de las administraciones públicas, presten su colaboración y auxilio.

- a) La incorporación en el proceso de evaluación de una declaración del superior jerárquico, en el sentido que no concurra ninguna causa de abstención legalmente prevista.
- b) El establecimiento de un sistema de doble firma, de manera que el superior jerárquico del evaluador valida la valoración²⁹.
- c) La determinación previa del número máximo de puntos que cada evaluador pueda distribuir entre el conjunto de personas bajo su dependencia, de forma que no todas puedan obtener el máximo absoluto establecido, evitando de esta manera las recompensas por igual a todos los evaluados, así como su sobrevaloración.

A nuestro juicio, uno de los elementos más importantes para reducir el riesgo de distorsiones en las evaluaciones es la formación de los evaluadores³⁰. La evaluación del desempeño es una cuestión relativamente novedosa en la mayoría de nuestras entidades locales, de manera que es preceptivo dotar a los evaluadores de la información necesaria para que puedan efectuar una valoración con todas las garantías. Además del conocimiento que se presupone que deben tener en relación al puesto de trabajo que evalúan, las funciones y objetivos asignados, así como las competencias necesarias para su desarrollo, deberán conocer de forma detallada las normas, principios, factores y técnicas del proceso de evaluación. La formación deberá incidir de forma intensa en estos últimos aspectos, porque la mayoría de evaluadores no tienen experiencia previa en este ámbito, ni están familiarizados con los procesos e instrumentos de evaluación. Sin esta información, el proceso está destinado al fracaso.

Sobre la posibilidad que sea el superior jerárquico el agente evaluador, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 917/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 14 de septiembre de 2012 (recurso 1457/2001), ECLI:ES:TSJAS:2012:3366; se ha pronunciado de forma favorable, en el sentido que esta forma de evaluación, por si misma, no puede presuponerse que sea contraria a los principios de objetividad, imparcialidad y transparencia, sino que será al tiempo en que se practique, cuando se podrá determinar si se actuó de forma discrecional o arbitraria³¹. Compartimos plenamente este posicionamiento. A priori, sin perjuicio que este modelo pueda tener imperfecciones como hemos puesto de manifiesto, no puede afirmarse que por si mismo sea arbitrario.

Algunos sistemas superan el tradicional papel del superior jerárquico como un simple controlador, y le otorgan funciones de acompañamiento, ayuda y tutela al empleado en el proceso de desarrollo profesional³². Un ejemplo claro de este nuevo rol lo constituyen las entrevistas entre evaluador/evaluado, como un instrumento que permite explicar y motivar la evaluación efectuada, así como trasladar al empleado los puntos fuertes y débiles de la misma, con la finalidad que pueda mejorar su desempeño futuro.

En aquellas entidades locales con más recursos personales y materiales, parece conveniente que la función de evaluación se atribuya a órganos técnicos especializados, que gocen de independencia y autonomía en el proceso de toma de decisiones. La composición de estos órganos de evaluación debería ser exclusivamente técnica, al estilo de los tribunales de selección de personal, con expresa exclusión del personal de elección o designación política, personal eventual y representantes sindicales³³. La profesionalidad de los miembros

²⁹ Esta previsión es incorporada por 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. El superior jerárquico del evaluador es quien da conformidad a las valoraciones realizadas, y asegura su coherencia dentro de su área de responsabilidad.

La legalidad de esta validación ha sido ratificada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 825/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 17 de julio de 2021 (recurso 1267/2011), ECLI:ES:TSJAS:2012:3081, confirmada por la Sentencia del Tribunal Supremo 661/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 19 de febrero de 2014 (recurso 3518/2012), ECLI:ES:TS:2014:661.

³⁰ En la misma línea se pronuncia Padilla (2017, p. 313).

³¹ Confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo 1651/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 18 de marzo de 2014 (recurso 3749/2012), ECLI:ES:TS:2014:1651.

³² Es el caso del Ayuntamiento de Manlleu. Puede consultarse una explicación del sistema implantado de gestión por competencias en Guzmán y Noguera (2007).

³³ Debe admitirse la participación de funcionarios nombrados por libre designación, en los términos señalados por la Sentencia del Tribunal Supremo 1191/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 30 de septiembre de 2021 (recurso 8223/2019), ECLI:ES:TS:2021:3620, FJ 3:

«No está de más discernir entre la confianza política en la designación de órganos directivos y la confianza que inspira la libre designación mediante convocatoria, como forma que es de provisión de puestos de trabajo. La primera podrá inspirarse prioritariamente en la afinidad política con los titulares de los órganos superiores, sin obviar la capacidad profesional del nombrado; en la segunda el peso de la designación está en la confianza en la idoneidad, capacidad o valía profesional que tiene quien designa en el designado, lo que aprecia libremente, juicio que pondera las cualidades del candidato como funcionario de carrera».

debería ser un requisito imperativo, de inexcusable observancia, para poder formar parte de los mismos. Sería interesante poder integrar miembros de otras administraciones públicas o bien representantes de las escuelas de administración pública, en aras a garantizar un nivel más alto de independencia e imparcialidad, siempre que su intervención no requiera un conocimiento profundo del nivel organizativo y funcional de la organización.

Por otro lado, Jiménez y Castillo (2009, p. 46) apuntan la posibilidad de crear órganos independientes de evaluación, de carácter técnico y de ámbito autonómico, que tengan como finalidad la evaluación de los empleados públicos, al menos en aquellos factores en los que existan indicadores que se puedan medir objetivamente. A pesar de todo, vemos más factible la opción de integrar personal externo en los órganos evaluadores, ya sean miembros de otras administraciones públicas o bien representantes de las escuelas de administración pública, por la dilatada experiencia que tiene este personal en la participación en procesos selectivos³⁴. Sin embargo, es preciso advertir que los conocimientos técnicos requeridos para formar parte de estos órganos son absolutamente diferentes a los exigidos para formar parte de los tribunales de selección, debido a las distintas misiones que tienen encomendadas³⁵.

De todos modos, y siempre que a nivel organizativo sea plausible, lo más recomendable es implantar un sistema de evaluación de 360 grados. Este sistema permite, además de efectuar una valoración de las competencias y de la conducta del empleado público de manera global, que ésta se realice por parte de distintos actores, y desde varias perspectivas. De esta forma, se asegura que la valoración final sea la más objetiva y acertada posible, reduciendo el riesgo de desviaciones. En cualquier caso, para la implementación del sistema, es imprescindible la formación de los evaluadores en orden al conocimiento de los factores y de los instrumentos de evaluación.

De conformidad con este método, desde el punto de vista de los agentes evaluadores, se produce una triple intervención:

- a) Por un lado, del mismo empleado público, que se evalúa a si mismo mediante una autoevaluación. La autoevaluación permite conocer el grado de correspondencia entre su percepción, y la del resto de personas que le han evaluado. Evidentemente, esta evaluación será parcial, por lo que algún sistema de evaluación si bien la establece como preceptiva, no la computa a los efectos de la puntuación o valoración final³⁶. Otros sistemas la contemplan con carácter voluntario, no obligatorio³⁷.
- b) En segundo término, se efectúa una evaluación por el personal subordinado, en el caso de que el empleado evaluado tenga personal a su cargo. Si no lo tiene, esta segunda evaluación se puede realizar por otros empleados de la misma o de diferentes unidades, que tengan una interrelación laboral con él.
- c) Por último, se contempla una evaluación a cargo del superior jerárquico.

4.1. El régimen de control de las decisiones de los sujetos evaluadores

4.1.1. Aspectos procesales

Es necesario que las decisiones en materia de evaluación del desempeño sean susceptibles de control administrativo y judicial. El Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (INAP, 2005), ya advertía de un posible aumento de la litigiosidad derivada de los procesos de evaluación, que hacía necesaria la creación de órganos administrativos especializados en orden a la resolución de las reclamaciones planteadas. Estos órganos administrativos, al igual que las comisiones de evaluación, deberían ser órganos exclusivamente técnicos, formados por profesionales acreditados, independientes e imparciales.

³⁴ De forma preceptiva, el artículo 72 del RPSEL sobre la composición de los tribunales de selección, contempla que un tercio de sus miembros deben pertenecer a la misma corporación; otro tercio, estará conformado por personal técnico que puede ser o no de la misma entidad local; por último, un tercio integrado por representantes de la Escuela de Administración Pública de Cataluña.

³⁵ Los órganos de evaluación analizan el desempeño de los empleados, en orden a permitir su ascenso en los distintos niveles de la carrera profesional horizontal, en un contexto de ausencia de competitividad. Por el contrario, los órganos de selección tienen como finalidad la elección del candidato más idóneo para ocupar un determinado puesto de trabajo, en régimen de concurrencia competitiva.

³⁶ Es el caso del sistema de evaluación de competencias profesionales del personal funcionario y laboral de servicios generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, aprobado mediante el acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de noviembre de 2017 (BOIB núm. 141, de 18 de noviembre de 2017).

³⁷ Así lo hace el sistema de evaluación establecido por el Ayuntamiento de San Adrià del Besós (BOPB núm. 311, de 29 de diciembre de 2009).

A nivel local, excepto en aquellos municipios de gran población, vemos difícil integrar estos órganos en la estructura municipal. Por razones de economía y eficacia, Almeida (2010, p. 153) señala que podrían crearse, como en la contratación administrativa, órganos con competencias de resolución de las reclamaciones interpuestas en materia de evaluación del desempeño de las distintas administraciones públicas en el ámbito territorial de la comunidad autónoma. En la misma línea, el Llibre blanc de la función pública catalana (Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2005), proponía la creación de organismos administrativos externos especializados, con la finalidad de resolver los recursos o reclamaciones administrativas interpuestas con carácter previo al ejercicio de acciones judiciales³⁸.

En el caso que no se creen estos órganos especializados, que seguramente será el escenario más habitual, las decisiones de las comisiones de evaluación o de los sujetos evaluadores, deberían ser recurribles en alzada ante el órgano competente para resolver las solicitudes en materia de reconocimiento de grado, como sucede con las decisiones de los tribunales de selección de personal³⁹.

4.1.2. Aspectos sustantivos. El control de la discrecionalidad técnica de los sujetos y órganos evaluadores

En el proceso de evaluación, hay determinados ámbitos en los que la valoración de los empleados se efectúa mediante indicadores de carácter cuantitativo o numérico. En estos casos, la intervención del sujeto u órgano de evaluación, debería ceñirse exclusivamente en aplicar los datos cuantitativos obtenidos y aplicarlos conforme la norma o las bases de la convocatoria estipulen. Por el contrario, en la evaluación de otros factores, los sujetos evaluadores tienen un amplio margen de decisión, cuestión que plantea cómo puede fiscalizarse su actuación desde el punto de vista material. Una vía sería mediante la aplicación, con ciertos matices, de la jurisprudencia relativa al control de la discrecionalidad técnica de las decisiones de los órganos de selección⁴⁰.

En esta materia, la jurisprudencia ha ido modulando la configuración inicial del principio, reduciendo considerablemente el ámbito exento de control jurisdiccional⁴¹. El Tribunal Constitucional ha destacado que el acto administrativo de calificación puede ser objeto de control jurisdiccional, si bien con los límites derivados del reconocimiento de una «presunción de razonabilidad» o «de certeza» de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar tal calificación. Esta presunción es «*iuris tantum*», de manera que admite prueba en contrario, y puede ser destruida si se acredita la infracción o desconocimiento del proceder razonable que se presume del órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación en el criterio adoptado⁴².

³⁸ Esta propuesta, no obstante, se hacía no sólo en el ámbito de la evaluación del desempeño, sino en el resto de ámbitos de la gestión del personal (selección, provisión, carrera administrativa...).

³⁹ El artículo 80.4 del RPSEL establece que la puntuación final de las pruebas selectivas y la lista de aprobados deberá publicarse en el tablón de anuncios de la entidad local y contra su resultado se podrá interponer recurso ordinario ante el presidente de la entidad local en el plazo y con los efectos de los artículos 114 al 117 de la LRJAPAC. La referencia al recurso ordinario debe entenderse al actual recurso de alzada.

⁴⁰ En virtud del principio de discrecionalidad técnica, la Sentencia del Tribunal Constitucional 39/1983, de 16 de mayo de 1983 (recurso 208/1980), ECLI:ES:TC:1983:39, FJ4, señala que hay «cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad, como dice la propia demanda de amparo, que se planteen en el caso, utilizando al efecto todas las posibilidades que se han ido incorporando a nuestro acervo jurídico».

Es de interés destacar que alguna ley autonómica ha incorporado este principio en el marco de la evaluación del desempeño. El artículo 66.3 de la ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla la Mancha dispone que «los sistemas de evaluación del desempeño deben adecuarse, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, sin perjuicio de la discrecionalidad técnica de la evaluación, y aplicarse sin menoscabo de los derechos del personal funcionario».

⁴¹ Fernández (2015, pp. 211-227) efectúa un excelente análisis de la evolución jurisprudencial en esta materia. Se muestra crítico con esta configuración conceptual, sosteniendo que en realidad no se trata de una *discrecionalidad técnica*, sino simplemente de valoraciones técnicas, que al igual que en otras disciplinas de carácter técnico, pueden ser perfectamente enjuiciables con las reglas de la sana crítica por los tribunales de justicia.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional 353/1993, de 29 de noviembre de 1993 (recurso 284/1991), ECLI:ES:TC:1993:353, y Sentencia del Tribunal Constitucional 215/1991, de 17 de diciembre de 1991 (recurso 1370-1988), ECLI:ES:TC:1991:215. En la misma línea se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo 126/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 18 de enero de 2010 (recurso 4204/2006), ECLI:ES:TS:2010:126, y la Sentencia del Tribunal Supremo 5480/2007 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 20 de julio de 2007 (recurso 9184/2004), ECLI:ES:TS:2007:5480.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2004, de 29 de noviembre de 2004 (recurso 2773/2000), ECLI:ES:TC:2004:219, ha entendido que entra dentro del ámbito del control jurisdiccional, la determinación de si un concreto curso cumple o no los requisitos exigidos en las bases de la convocatoria, o de si una fórmula empleada para la corrección de determinados ejercicios de un proceso selectivo ha sido aplicada correctamente. Así mismo, el Tribunal Supremo también ha admitido la posibilidad de control judicial sobre los eventuales errores matemáticos o aritméticos que puedan existir en la valoración de los méritos de los candidatos⁴³.

No forman parte del núcleo material del juicio técnico y, en consecuencia, son susceptibles de control jurisdiccional, en los términos que destaca Mauri (2018):

- a) La interpretación y aplicación de las bases que rigen la convocatoria de un proceso selectivo. Sentencia del Tribunal Supremo 3268/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 3 de julio de 2014 (recurso 2504/2013), ECLI:ES:TS:2014:3268.
- b) La comprobación de si la valoración de los méritos se ha efectuado conforme determinan las bases. Sentencia del Tribunal Supremo 6212/2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 11 de diciembre de 2013 (recurso 833/2012), ECLI:ES:TS:2013:6212; Sentencia del Tribunal Supremo 1512/2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 25 de marzo de 2014 (recurso 362/2013), ECLI:ES:TS:2014:1512; Sentencia del Tribunal Supremo 2934/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 10 de junio de 2015 (recurso 1263/2015), ECLI:ES:TS:2015:2934.
- c) La existencia y correcta realización de aquellas operaciones materiales tendentes al planteamiento y fijación de las condiciones de confección, formato y realización de una prueba o ejercicio, y las de determinación de los medios auxiliares que se pueden utilizar para su resolución. Sentencia del Tribunal Supremo 3642/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 23 de abril de 2012 (recurso 3701/2010), ECLI:ES:TS:2012:3642.
- d) La actuación del órgano calificador orientada a la fijación de los criterios de valoración o corrección. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 7796/2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), de 30 de junio de 2017 (recurso 28/2016), ECLI:ES:TSJM:2017:7796.

Pues bien, siguiendo esta doctrina jurisprudencial, pueden ser igualmente objeto de control jurisdiccional las decisiones de los órganos que evalúan el desempeño de los empleados públicos en el marco de los sistemas de carrera administrativa horizontal. A pesar de todo, la aplicación de esta doctrina deberá ser modulada en algunos casos, en atención a la distinta naturaleza de estos órganos⁴⁴. El juicio técnico es fundamental en los procesos selectivos, donde se valoran las capacidades y aptitudes de los candidatos mediante la resolución de pruebas, ya sean teóricas o prácticas, en las que deberán demostrar los conocimientos adquiridos. Por consiguiente, la valoración de estas pruebas de conocimientos, deberá ser forzosamente técnica. Al contrario, los sistemas de evaluación del desempeño no contemplan generalmente la realización de pruebas de conocimientos⁴⁵, ni existe concurrencia competitiva entre los interesados, por lo que no se precisa un juicio técnico con la intensidad exigida en los procesos selectivos.

Una parte de la labor de los sujetos evaluadores es similar a la realizada por los órganos de selección en la valoración de los méritos en la fase de concurso, donde el ámbito reglado de la actuación es más amplio que en la fase de oposición. En este sentido, hay algunos pronunciamientos jurisprudenciales que excluyen del ámbito de la discrecionalidad técnica muchos aspectos referentes al proceso de valoración de los méritos establecidos en las bases reguladoras, ya sean correspondientes a la experiencia profesional⁴⁶, o a la

⁴³ Sentencia del Tribunal Supremo 723/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 17 de febrero de 2010 (recurso 1212/2008), ECLI:ES:TS:2010:723 y Sentencia del Tribunal Supremo 1801/2010 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 8 de marzo de 2010 (recurso 4194/2008), ECLI:ES:TS:2010:1801.

⁴⁴ No se puede desconocer que los órganos responsables de la evaluación del desempeño también realizan entrevistas, valoran méritos y otorgan puntuaciones, si bien en un espacio donde no existe concurrencia competitiva, y con la finalidad de evaluar a los candidatos en orden a determinar el posible ascenso de grado o nivel de carrera profesional.

⁴⁵ Sin embargo, existen excepciones. La carrera de grado de la Diputación de Barcelona, en algunos supuestos, contempla el desarrollo y resolución de un caso práctico en materia de competencias profesionales, si bien con carácter voluntario.

⁴⁶ La consideración si los servicios prestados en otras Administraciones Públicas deben ser valorados como equivalentes a los que se deben prestar en el cuerpo que se aspira, es una actividad que puede ser objeto de control jurisdiccional, tal como indica el Auto del Tribunal Supremo 8878/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), de 15 de septiembre de 2016 (recurso 503/2016), ECLI:ES:TS:2016:8878A.

En un mismo sentido, determinar si el contenido de los puestos de trabajo desempeñados es o no equivalente a los propios del cuerpo al que se pretende acceder, al ser una operación estrictamente jurídica que no requiere de conocimientos técnicos especializa-

formación⁴⁷. La valoración de méritos no es ajena a la evaluación del desempeño en el marco de la carrera administrativa horizontal, ya que la experiencia profesional y la formación, son elementos cuasi omnipresentes en los sistemas de carrera implementados.

A modo de resumen, a nuestro juicio, pueden ser objeto de control los siguientes elementos relativos a las decisiones que adopten los sujetos evaluadores del desempeño:

- a) Los elementos reglados del ejercicio de las potestades discrecionales: la competencia del órgano administrativo, el procedimiento seguido, los hechos determinantes, la adecuación al fin perseguido y el respeto a los principios generales del derecho y a los criterios específicos de los sistemas de evaluación (transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación).
- b) La motivación de las mismas, de conformidad con el artículo 35.1 i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es preceptivo que los sujetos evaluadores exterioricen las razones por las que han adoptado una determinada calificación o decisión, especialmente si tiene carácter desfavorable.
- c) La correcta aplicación, en el caso concreto, de las normas reguladoras de la carrera administrativa horizontal, la evaluación del desempeño y las bases que rigen la convocatoria. Para ello, los tribunales pueden efectuar una labor interpretativa de la normativa de aplicación.

De forma particular, y sin ánimo ser exhaustivos, deberían verificar si los méritos alegados pueden ser valorados y en qué medida, la existencia de errores matemáticos o aritméticos en esta evaluación, si se han evaluado los factores predeterminados y en qué grado, o la correcta aplicación de las fórmulas previstas para la evaluación.

En cualquier caso, las decisiones de los órganos evaluadores pueden ser objeto de control, administrativo y jurisdiccional, como cualquier otra decisión de carácter técnico, susceptible de ser desvirtuada mediante una actividad probatoria suficiente.

5. LAS FASES DE IMPLANTACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En realidad, no podemos hablar de un único proceso de evaluación del desempeño, sino de distintos procesos, porque cada administración pública establecerá su propio sistema, de acuerdo con los criterios mínimos fijados por el legislador básico en el artículo 20 del TREBEP y los que establezca el legislador de desarrollo. Esta heterogeneidad se reflejará con especial incidencia en la esfera local, por el gran número de entidades locales existentes y sus distintas peculiaridades organizativas. En cualquier caso, al ser una cuestión que presenta una notable complejidad, la implantación de la evaluación del desempeño y de la carrera horizontal no puede ser inmediata⁴⁸.

Así mismo, como todo proceso, está conformado por distintas fases, todas ellas de vital importancia para asegurar su buen funcionamiento y conseguir una implantación con garantías de éxito. En líneas generales, podríamos destacar cuatro grandes fases que deberían observarse:

dos, debe ser objeto de fiscalización. Sentencia del Tribunal Supremo 4226/2016 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 27 de septiembre de 2016 (recurso 1491/2014), ECLI:ES:TS:2016:4226.

⁴⁷ La Sentencia del Tribunal Supremo 2934/2015 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 10 de junio de 2015 (recurso 1263/2014), ECLI:ES:TS:2015:2934, FJ 4, indica:

«Lo debatido en el proceso de instancia y decidido en la sentencia recurrida fue el alcance que había de darse a uno de los méritos establecidos en la convocatoria, y ya se ha dicho que esta es una cuestión jurídica ajena al ámbito de la discrecionalidad técnica y, consiguientemente, plenamente encuadrable dentro del objeto o espacio propio del control jurisdiccional.

Así ha de ser considerado porque su solución no exige aplicar conocimientos específicos de un saber especializados sino normas jurídicas, como son, en este caso, las que regulan el contenido del programa docente de las especialidades médicas y, en consecuencia, determinan también si unos singulares o específicos cursos de postgrado deben considerarse o no coincidentes con aquel contenido».

En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2004, de 10 de mayo de 2004 (recurso 3062/2001), ECLI:ES:TC:2004:86, FJ 3, dispone que «la determinación de si un concreto curso cumple o no los requisitos exigidos en las bases de la convocatoria... no se incluye en el ámbito de la discrecionalidad técnica, de suerte que el Tribunal con su decisión de excluir determinados cursos por incumplimiento de los requisitos necesarios se limitó a fiscalizar desde el plano de la legalidad la actuación del órgano calificador».

⁴⁸ Por esta razón, el legislador básico introdujo la Disposición Final Cuarta del TREBEP, demorando en el tiempo la eficacia de los preceptos relativos a la carrera profesional y a la evaluación del desempeño hasta que no entraran en vigor las leyes de Función Pública de desarrollo del Estatuto.

5.1. Fase de diseño y planificación

En esta primera fase, se debería diseñar el sistema de evaluación, determinando los aspectos esenciales del mismo⁴⁹:

- a) La identificación de los sujetos participantes en el proceso de evaluación, y las distintas funciones que deben realizar.
- b) El objeto y los factores de evaluación, los indicadores, y su grado de incidencia en el resultado final de la valoración.
- c) El procedimiento de evaluación a seguir.
- d) Los efectos de la evaluación.

Esta fase es común y simultánea a la planificación de la carrera administrativa horizontal, en la que cada administración deberá decidir previamente el tipo de sistema de carrera que desea implementar y el papel que tendrá en ella la evaluación del desempeño.

Para poder efectuar un buen diseño del sistema, debe realizarse un diagnóstico de la situación de la organización, con los puntos fuertes y débiles de la misma, y los rasgos característicos y diferenciales. La situación de partida es esencial para decidir quién o quiénes van a evaluar, cómo se materializará esta evaluación y qué aspectos se van a valorar. Igualmente, debería darse participación a todos los agentes implicados en el proceso, esto es, personal directivo, personal político y los representantes de los trabajadores, para que puedan efectuar sus aportaciones. Esta intervención es fundamental para asegurar el éxito y la credibilidad en el sistema.

Una vez diseñado, el sistema debería testarse. Antes de la aprobación del instrumento jurídico regulador, es aconsejable realizar una prueba piloto en el seno de la organización, que puede referirse únicamente a una unidad o a un departamento en concreto. De esta manera, podrán valorarse las dinámicas de funcionamiento para efectuar los cambios que sean necesarios. Esta experiencia piloto es clave para evitar disfunciones o problemas futuros derivados de su aplicación práctica.

5.2. Fase de elaboración y aprobación del instrumento jurídico regulador

Una vez diseñado el sistema, es necesario establecer su marco normativo. En el caso de las entidades locales, el reglamento será el instrumento mediante el cual podrán determinar el régimen jurídico de aplicación, de acuerdo con los parámetros establecidos por la ley. En esta fase, se debería redactar el texto normativo considerando las aportaciones efectuadas por los agentes implicados, y proceder a su aprobación definitiva, observando los trámites correspondientes y previa negociación colectiva, de conformidad con el artículo 37.1 d) del TREBEP.

No se puede desconocer la existencia de otros instrumentos jurídicos que pueden contemplar el régimen jurídico de aplicación, como pueden ser los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo de los funcionarios⁵⁰ y los convenios colectivos en el caso del personal laboral⁵¹.

5.3. Fase de publicidad del sistema

Diseñado el sistema y aprobado el instrumento jurídico regulador, sin perjuicio de la publicidad legalmente exigida, la administración debería efectuar una importante labor de difusión, para que el sistema sea conocido y entendido por todos los agentes participantes. La publicidad mediante la página *web* institucional, los *newsletters* de la organización, las comunicaciones corporativas u otros instrumentos similares, es indispensable. Además, la organización debería impulsar el desarrollo de acciones formativas, dirigidas a evaluadores y a evaluados, de manera que conozcan los aspectos esenciales del proceso y las funciones específicas que deberán realizar.

⁴⁹ En los términos que señalan Martínez y Jané (2010, p. 11), hablar de evaluación del desempeño supone preguntarse: «¿Qué evaluamos? ¿A quién? ¿Cómo evaluamos? ¿Cuándo lo hacemos? Y ¿dónde? Con ello habremos dado respuesta a la naturaleza informativa que tiene la evaluación. Pero dado que también tiene carácter de instrumento necesario para activar otros fines, habremos de cuestionarnos también ¿para qué? ¿con qué finalidad/es evaluamos?».

⁵⁰ Artículo 38 del TREBEP.

⁵¹ Artículo 82 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 (ET).

5.4. Fase de aplicación del sistema

Por último, una última fase vendría constituida por la aplicación efectiva del sistema. Siguiendo las indicaciones del Informe del Comité de expertos para el estudio y preparación del EBEP (INAP, 2005) y del Grupo de Trabajo de Evaluación del Desempeño de la Comisión de Coordinación del Empleo Público (MHAP, 2013), es recomendable efectuar una aplicación gradual del mismo. Ésta puede consistir en la implantación exclusiva en un determinado ámbito o colectivo de la organización, o bien en el establecimiento de un régimen transitorio en el que la evaluación no tenga efectos jurídicos. Superado este primer estadio transitorio, la evaluación del desempeño debería desplegar los efectos previstos con plenitud, en los términos que veremos a continuación.

6. LOS EFECTOS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA HORIZONTAL

El principal efecto derivado de la evaluación del desempeño en la carrera administrativa horizontal, en el caso que sea positiva, será el acceso al grado o tramo superior, y el derecho a percibir el correspondiente complemento de carrera. En este sentido, las consecuencias son principalmente económicas. Al igual que el complemento de productividad, el complemento de carrera tiene una clara vocación motivadora, al constituir un concepto retributivo ligado al correcto desempeño del puesto de trabajo. Es una contraprestación ligada al rendimiento, cuya percepción constituye un premio al empleado diligente. Además, independientemente de esta recompensa económica, el progreso profesional del empleado en el marco de la carrera administrativa horizontal, puede suponer el reconocimiento de un determinado status profesional⁵².

En el mismo orden de cosas, el nivel adquirido en la carrera administrativa horizontal puede constituir un mérito a valorar en la provisión de determinados puestos de trabajo, o un requisito necesario para el acceso a puestos específicos de carácter cualificado en la organización⁵³. De esta manera, se materializan las previsiones del artículo 16.3 del TREBEP, que contempla la posibilidad de compatibilizar las distintas modalidades de carrera profesional. La exigencia de un nivel máximo de carrera horizontal, habilitaría al progreso hacia un nuevo puesto de trabajo, siempre que se superara el proceso selectivo establecido al efecto. Es un premio a la madurez profesional del empleado, adquirida a lo largo de un prolongado periodo de tiempo, cuyo resultado es la obtención de un nivel de dominio óptimo de las competencias necesarias para el ejercicio de un determinado puesto de trabajo. De la misma manera, el ascenso en la carrera horizontal podría igualmente suponer la posibilidad de asignación de tareas y funciones cada vez más complejas, en la medida que se desarrollan las habilidades profesionales.

En el supuesto que la evaluación del desempeño sea negativa, los efectos que se deberían contemplar serían exclusivamente los de congelación de grado, no el descenso hacia el grado o escalafón inferior. De la lectura de los artículos 16, 17 y 20 del TREBEP, así como del mismo concepto de carrera profesional establecido en el artículo 16.2 del TREBEP, que la configura como un conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional, un descenso de grado parece que no tiene cabida en el sistema⁵⁴. El descenso de nivel, a nuestro juicio, sólo podría aplicarse en concepto de sanción tipificada en el artículo 96.1 e) del TREBEP, en el marco del ejercicio de la potestad disciplinaria, de conformidad con el procedimiento legalmente previsto al efecto con todas las garantías para el interesado⁵⁵. En esta línea, el

⁵² Este derecho honorífico ha sido reconocido por la jurisprudencia en el ámbito sanitario. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 986/2013 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª), de 19 de diciembre de 2013 (recurso 281/2012), ECLI:ES:TSJCV:2013:6242; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 261/2015 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª), de 17 de abril de 2015 (recurso 261/2015), ECLI:ES:TSJCV:2015:1785; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 208/2017 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª), de 19 de abril de 2017 (recurso 121/2014), ECLI:ES:TSJCV:2017:2382; Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 230/2017 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2.ª), de 2 de mayo de 2017 (recurso 55/2014), ECLI:ES:TSJCV:2017:3269.

⁵³ Es el caso del Ayuntamiento de Manlleu, en el que la consecución del nivel máximo de desarrollo profesional en la carrera horizontal, constituye un requisito para el acceso a un nuevo puesto de trabajo, en el que se podrá desarrollar una nueva carrera horizontal.

⁵⁴ La Sentencia del Tribunal Supremo 1751/2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 12 de marzo de 2012 (recurso 854/2009), ECLI:ES:TS:2012:1751, en el ámbito sanitario, determina que el regreso no puede ser una consecuencia derivada de una evaluación negativa, a falta de previsión legal específica.

⁵⁵ En un mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 565/2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7.ª), de 3 de enero de 2013 (recurso 165/2011), señala, si bien en materia de pérdida del grado personal, que la normativa no establece entre los

artículo 105.3 de la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, dispone que la carrera profesional horizontal es irreversible, de manera que el progreso en la carrera se produce en sentido ascendente, salvo por aplicación de la sanción de demérito prevista en el artículo 158 de la Ley⁵⁶.

No obstante, en sentido contrario, Arroyo (2012, pp. 113-114) admite la posibilidad de regresión en la carrera horizontal, mediante la aplicación de los sistemas objetivos de evaluación. La pérdida del grado o nivel consolidado de carrera horizontal, como consecuencia de los resultados desfavorables de la evaluación del desempeño, se ha visto incorporada en algunas leyes autonómicas. Es el caso del artículo 64.9 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, que prevé la pérdida del tramo superior de carrera como consecuencia de los resultados de la evaluación del desempeño, además de la prohibición de solicitar el reconocimiento de dicho tramo en el plazo de tres años. Asimismo, el artículo 32.5 de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, permite la revisión de la permanencia en un determinado grado de carrera horizontal en el supuesto de evaluación negativa del rendimiento, con retroceso al grado inmediatamente inferior, sin perjuicio de lo dispuesto en la regulación del régimen disciplinario.

En cualquier caso, una evaluación del desempeño negativa posiblemente evidencie comportamientos o conductas que son susceptibles de ser castigadas desde el punto de vista disciplinario. Pero esta es otra cuestión. El demérito no debería ser un componente implícito en los sistemas de carrera administrativa horizontal.

Sin perjuicio de los efectos explícitos que hemos destacado, los resultados de la evaluación del desempeño constituyen verdaderos indicadores del funcionamiento de una corporación. Permiten la obtención de datos que reflejan el grado de cumplimiento de los objetivos asignados, así como las incidencias que puedan existir en los distintos desempeños de los puestos de trabajo, o en un determinado departamento o negociado. Una vez procesados y analizados, pueden convertirse en auténticas propuestas de desarrollo, que contribuyan a la mejora continua de la organización. Por este motivo, la evaluación del desempeño tiene un carácter marcadamente estratégico, al proporcionar datos importantes que reflejan el correcto o incorrecto funcionamiento de la administración.

CONCLUSIONES

Una administración local moderna debería ser capaz de dar respuesta a las peticiones y exigencias de los ciudadanos de una manera ágil, eficiente y eficaz, prestando unos servicios públicos de calidad. Es en este contexto donde la evaluación del desempeño adquiere sentido, como una figura imprescindible en la gestión de los recursos humanos, y debería incorporarse en todas nuestras administraciones locales como uno de los elementos esenciales para la transformación de la función pública. No se puede configurar un modelo de carrera horizontal, en el que los requisitos exigidos para el progreso profesional sean exclusivamente el tiempo de servicios prestados y la formación realizada, en el que no se tenga en cuenta el desempeño del empleado. Desafortunadamente, son muchos los modelos implementados en la administración local catalana que sólo tienen en cuenta estos factores. Nada aporta al buen funcionamiento de la organización un sistema de carrera horizontal lineal que olvide la evaluación del desempeño.

En el mismo orden de cosas, la evaluación del desempeño no debería convertirse en un procedimiento rutinario, donde cada agente participante se limite a emitir los correspondientes informes y rellenar los cuestionarios establecidos al efecto, sin que se entienda como un instrumento esencial y estratégico para la organización. Como hemos señalado, la implicación de todos los participantes es una cuestión nuclear y fundamental. Para ello, es esencial un proceso pedagógico dentro de cada administración, con la finalidad de explicar su funcionamiento y transmitir su importancia.

No debería percibirse de una manera negativa, como una espada de Damocles destinada a castigar deficientes rendimientos y conductas negativas, porque no tiene esta finalidad. Este es un papel reservado a la potestad disciplinaria. Debe entenderse como un modelo orientador, que pretende alinear los objetivos individuales con los corporativos, que premia a los desempeños adecuados, y activa los mecanismos necesarios para corregir aquellos que no lo son. Así mismo, proporciona una información esencial para conocer el

posibles efectos derivados de la evaluación del desempeño el de la pérdida del grado personal alcanzado, que en todo caso constituiría una sanción no prevista en el artículo 96 del TREBEP, por lo que requeriría una previsión en una norma legal.

⁵⁶ Estas previsiones se contemplan también en el artículo 77 e) de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, y en el artículo 133.3 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

funcionamiento de la administración y el rendimiento de cada empleado, permitiendo la toma de decisiones adecuadas para promover los cambios necesarios para la mejora organizativa. Con la particularidad que la obtención de estos datos se efectúa de forma continuada, elemento que posibilita una retroalimentación permanente del sistema.

No es un proceso fácil. Sin duda, deberán vencerse resistencias de todo tipo, que pondrán el acento en las dificultades y problemas que plantea la incorporación de esta figura, en contra de las innumerables ventajas que presenta a medio y a largo plazo. La clase política, más preocupada a veces por los resultados inmediatos que de una visión estratégica futura, debería concienciarse de la importancia de esta institución. En un mismo sentido, los representantes sindicales también deberían percatarse de la necesidad de incorporarla.

El éxito de su implantación dependerá de múltiples factores, como son el clima laboral existente en la organización, el grado de implicación de los sujetos participantes, los recursos humanos y materiales disponibles, o el acierto en la determinación de los factores de evaluación. Por este motivo, es esencial un buen diseño del sistema, que se adapte a las particularidades de cada entidad local. Las diputaciones provinciales deberían tener un papel importante de asistencia a los municipios, estableciendo modelos tipo de sistemas, y efectuando una labor de acompañamiento en todo el proceso de implantación y desarrollo. En cualquier caso, la carrera administrativa horizontal y la evaluación del desempeño deberían implantarse sin demora en el ámbito local. Esta implementación debe pasar antes por el necesario desarrollo legislativo del TREBEP por parte de algunos legisladores autonómicos, al existir una reserva legal en materia de carrera administrativa horizontal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerrada, M. (2010). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño en las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 3, 115-158. Disponible en <http://hdl.handle.net/10486/664322>
- Arroyo Yanes, L. M. (2012). La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. *Revista catalana de dret públic*, 45, 94-128. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/104>
- Cortés Carreres, J. V. (2009). La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público. *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 1, 36-39.
- Escola d'Administració Pública de Catalunya – EAPC (2005). *Llibre blanc de la funció pública catalana*. EAPC. Recuperado de https://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/varia/20_llibre_blanc_de_la_funcio_publica_catalana/
- Fernández Rodríguez, T. R. (2015). La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece. *Revista de Administración Pública*, 196, 211-227. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40087>
- Fuentetaja Pastor, J. A. (2008). Estatuto Básico y carrera funcionarial. En E. Linde Paniagua (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas* (pp. 155-177). Colex.
- García Acosta, F. M. (2011). Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad. *Documentación Administrativa*, 289, 21-42. Recuperado de <https://doi.org/10.24965/da.v0i289.10067>
- González Pérez, J. y González Navarro, F. (2007). *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. Aranzadi.
- Gorriti Bontigui, M. (2012). La evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas. En J. Fuentetaja Pastor y J. Cantero Martínez (dirs.), *Crisis económica y función pública* (pp. 259-281). Aranzadi.
- Guzmán Valverde, N. y Noguera Portero, M. C. (2007). *La gestió de recursos humans per competències*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de https://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_papers_de_recerca/10_la_gestio_dels_recursos_humans_per_competencies_una_experiencia_municipal/documents/papers010_def.pdf
- Instituto Nacional de Administración Pública – INAP (2005). *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. INAP.
- Instituto Nacional de Administración Pública – INAP (2014). *Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. INAP. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- Jiménez Asensio, R. y Castillo Blanco, F. (2009). *Informe sobre el empleo público local*. Fundación Democracia y Gobierno local. Recuperado de <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/582>
- Linde Paniagua, E. (2008). La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público. En E. Linde Paniagua (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, (pp. 179-201). Colex.

- Martínez, R. y Jané Roca, P. (2010). *L'avaluació i el complement de productivitat de l'empleat públic*. Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de https://eapc.gencat.cat/ca/detalls/Article/04_rmartinez_productivitat
- Mauri Majós, J. (2018). Gestión de los procesos selectivos, discrecionalidad técnica y control judicial. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, extra 2, 112-125. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=3&tipo=S&seccion=51&correlativo=1&contenido=6&locale=es>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). *Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: evaluación del desempeño. Conclusiones*. Recuperado de <http://femp.femp.es/files/566-1503-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20desempe%C3%B1o.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). *Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Recuperado de <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1515e815-105a-4f52-9e5a-75d107366c8b/ModeloEvaluacion20072015-IEF.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ministerio de Presidencia (2013). *Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas*. Recuperado de <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>
- Noguer Portero, M. C. (2008). La evaluación del desempeño. En S. Rey Guanter (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. La Ley.
- Padilla Ruiz, R. (2017). *Gestión del empleo público: la evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*. J. M. Bosch Editor.
- Rastrollo Suárez, J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Tirant lo Blanch.