

UNA APROXIMACIÓN AL OBJETO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA HORIZONTAL (*)

ROGER CÀMARA MAS

Responsable de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento del Vendrell
Investigador Predoctoral del Departament de Dret Públic
Universitat Rovira i Virgili

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. LA CONDUCTA PROFESIONAL: 1. *El puesto de trabajo y los perfiles de competencias profesionales.*–2. *Los diccionarios de competencias.*– III. EL RENDIMIENTO O EL LOGRO DE RESULTADOS.– IV. LOS FACTORES DE EVALUACIÓN: 1. *El compromiso con la organización.* 2. *El uso adecuado de los recursos laborales.* 3. *El cumplimiento de la jornada y del horario laboral.* 4. *La adquisición y el desarrollo de conocimientos. La formación.*– V. CONCLUSIONES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente artículo tiene como finalidad el análisis del objeto de la evaluación del desempeño, en el marco de la carrera administrativa horizontal, con una especial referencia a la Administración Local. Esta constituye un factor esencial en el desarrollo de cualquier sistema de carrera horizontal, como uno de los elementos determinantes que posibilitan el desarrollo profesional de los empleados públicos. La elaboración de una relación de puestos de trabajo, la definición de perfiles competenciales o la dirección por objetivos, son aspectos que deberán observarse en la implantación de la evaluación del desempeño.

Palabras clave: carrera profesional; carrera administrativa horizontal; administración local; evaluación del desempeño; función pública.

AN APPROACH TO THE OBJECT OF PERFORMANCE ASSESSMENT OF CIVIL SERVANTS IN THE HORIZONTAL ADMINISTRATIVE CAREER

ABSTRACT: *The purpose of this article is to analyze the object of performance evaluation, within the framework of the horizontal administrative career, with special reference to the Local Administration. The latter constitutes an essential factor in the development of any horizontal career system, as one of the determining elements that enable the professional development of public employees. The preparation of a list of*

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 15/09/2022 y evaluado favorablemente para su publicación el 30/11/2022.

jobs, the definition of competency profiles or management by objectives, are aspects that should be observed in implementing performance evaluation.

Key words: professional career; horizontal administrative career; local government; performance evaluation; civil service.

I. INTRODUCCIÓN

La evaluación del desempeño es un aspecto clave en el marco de la modernización de nuestras administraciones públicas. Supone la introducción de un mecanismo esencial para conocer el rendimiento y el desarrollo profesional de cada empleado, que permite obtener una información necesaria en orden a la mejora continua de las organizaciones públicas. Fue una de las novedades que incorporó la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, con una previsión generalista para todas las administraciones públicas.

El artículo 20 del 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) dispone la obligación de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. Pese a ser una figura que despliega efectos en diferentes ámbitos, sólo será examinada desde la óptica de su integración en la carrera administrativa horizontal (1). Esta debe ocupar un papel fundamental en esta modalidad de carrera profesional, como un elemento determinante en orden a permitir los ascensos en los sucesivos niveles de carrera establecidos.

En cualquier caso, en virtud de la Disposición final cuarta del TREBEP, el legislador básico ha demorado la eficacia de la aplicación de esta institución, conjuntamente con las disposiciones en materia de carrera profesional contempladas en el capítulo II del Título III del TREBEP, hasta que no entren en vigor las leyes de Función Pública que se dicten en su desarrollo. De forma acertada, a la vista de la complejidad de ambas materias, y al ser cuestiones novedosas y desconocidas en nuestras administraciones públicas, se optó por esta transitoriedad en orden a permitir un proceso pausado de análisis y reflexión, siguiendo las recomendaciones del Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (Instituto Nacional de Administración Pública [INAP], 2005, p. 109). Una transitoriedad que se ha dilatado a lo largo del tiempo en algunas comunidades autónomas,

(1) El artículo 20.3 del TREBEP determina que las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.

como en el caso de Cataluña, ante la falta de desarrollo legislativo del TREBEP. No obstante, parece que este escenario cambiará en el futuro, al haberse publicado la noticia que se procederá a la consulta pública de una nueva ley de función pública catalana (2).

La evaluación del desempeño constituye un proceso complejo, conformado por distintas fases, y en el que intervienen diferentes actores. En el marco de este proceso, uno de los elementos importantes a considerar es el propio objeto de la evaluación, es decir, qué aspectos deben valorarse como determinantes para medir el desarrollo profesional de los empleados. Al respecto, el legislador básico ha delimitado el ámbito que necesariamente debe ser objeto de medición y evaluación: la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (3). Este ámbito objetivo es en parte coincidente con los elementos que el legislador básico establece como preceptivos en orden a determinar el progreso de los empleados en la carrera administrativa horizontal (4). La trayectoria y actuación profesional, así como la calidad de los trabajos realizados, son factores que a nuestro juicio pueden considerarse comprendidos en la conducta y el rendimiento profesional, a pesar que el artículo 17 b) del TREBEP se refiera de forma explícita al resultado de la evaluación del desempeño de forma diferenciada.

II. LA CONDUCTA PROFESIONAL

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define en su octava acepción el término «conducta», como el conjunto de las acciones con que un ser vivo responde a una situación. Trasladando este concepto en el ámbito de las relaciones laborales, la conducta profesional es el comportamiento que tiene el empleado en el seno de la organización. Es preciso señalar que la conducta evaluable es sólo la de carácter laboral, de manera que se excluyen aquellos comportamientos predicables de las personas que son ajenos a las relaciones de trabajo (5).

(2) Generalitat de Catalunya (2022). *S'aprova el primer tràmit de la llei d'ocupació de Catalunya* [Nota de premsa]. <https://web.gencat.cat/ca/actualitat/detall/Saprova-el-primer-tramit-de-la-lei-docupacio-publica-catalana>.

(3) El segundo párrafo del artículo 20 del TREBEP define la evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

(4) El artículo 17 b) del TREBEP dispone que se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

(5) En este mismo sentido se pronuncian M. GORRITI BONTIGUI y J. LÓPEZ BASTERRA (2009).

En el ámbito laboral, pueden distinguirse tres tipos de desempeños (6):

- a) El desempeño por tarea (*task performance*). Este desempeño se encuentra vinculado a las funciones y cometidos del puesto, a los conocimientos necesarios, a las destrezas, habilidades y aptitudes requeridas para una buena ejecución del mismo. Se evalúa cómo los empleados ejecutan las tareas asignadas al puesto de trabajo. Para ello, las administraciones deberán perfilar previamente el contenido funcional de cada puesto.
- b) El desempeño contextual (*contextual performance organizacional*) o conductas productivas (*citizenship behavior*). Es la forma en la que el empleado se relaciona con el contexto organizativo, y tiene que ver con aquellas conductas de colaboración, cooperación con el resto de empleados, compromiso y lealtad con la organización, respeto a las reglas y adhesión a objetivos corporativos.
- c) Conductas contraproducentes (*counterproductive behaviors*). Son aquellas que son contrarias a los intereses de la organización, e inciden negativamente en el funcionamiento de la misma y en la prestación de los servicios públicos. Estas conductas pueden identificarse con las faltas disciplinarias tipificadas en el ordenamiento jurídico, cuyo incumplimiento es objeto de reproche por la misma organización.

M. GORRITI BONTIGUI (2012: 259-281), en base al estudio efectuado por GRUYS y SACKETT (2003), cita las conductas contraproducentes más probables en las que los empleados pueden incurrir, ordenadas de más a menos frecuentes:

- Uso de correo electrónico para fines personales.
- Hacer fotocopias de material propio en el trabajo.
- Usar internet para fines no relacionados con el trabajo.
- Hacer negocios personales en tiempo de trabajo.
- No leer/conocer las directivas de seguridad.
- Tiempo excesivo y no aprobado para comidas o café.
- Discutir con un compañero de trabajo.
- Perder el tiempo durante el trabajo.
- Hacer llamadas personales a larga distancia.
- Fingir una enfermedad para no ir a trabajar.

La evaluación de la conducta profesional implica poner el foco de atención en «cómo» se trabaja, con independencia de los resultados obtenidos, es decir, del producto del trabajo realizado. Como se puede advertir, el primer problema que se nos plantea es definir qué conductas deberán valorarse como

(6) J.V. CORTÉS CARRERES (2009: 8-10).

comportamientos relevantes, para señalar en segundo término cuáles serán los parámetros para su evaluación, que determinarán si aquella conducta en concreto es o no adecuada, y en qué medida.

A diferencia de otros ámbitos profesionales, el TREBEP contempla un Código de Conducta para los empleados públicos en el artículo 52, configurado por un conjunto de principios éticos y de conducta, establecidos en los artículos 53 y 54 de la misma norma (7). El legislador básico ha predeterminado qué conductas deben observarse en sentido positivo, y las que no deben realizarse, en un sentido negativo. No obstante, será cada entidad local la que deberá aprobar sus propios códigos de conducta (8).

Los principios éticos del artículo 53 del TREBEP constituyen los criterios que deben inspirar la conducta moral de los empleados en el desarrollo de su trabajo. El precepto recoge un total de 12 principios, de distinta índole, si bien puede afirmarse que casi la totalidad de ellos presentan un marcado carácter generalista. Por este motivo, al ser principios que se mueven en el campo de la ética y la moral, son difíciles de medir y evaluar de forma objetiva. El único criterio plenamente objetivable es el previsto en el apartado décimo del precepto, consistente en el deber de resolver los expedientes o procedimientos dentro del plazo legalmente previsto. Sin embargo, a pesar de ser susceptible de evaluación, al ser la traslación de un deber de carácter imperativo establecido en el artículo 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad disciplinaria, no tendría sentido verificar su grado de cumplimiento, porque el empleado público debe observarlo sin ningún género de dudas (9).

El segundo grupo de principios que conforman el Código de Conducta son los relativos a la conducta que tipifica el artículo 54 del TREBEP. Al igual que

(7) Tal como se establece en el propio preámbulo del TREBEP, el estatuto del empleado público no sólo está integrado por un conjunto de derechos, sino también por un conglomerado de deberes, en atención a la especial *«responsabilidad y obligaciones específicas para con los ciudadanos, la propia Administración y las necesidades del servicio»*.

En cualquier caso, la regulación es manifiestamente mejorable. E. COCCIOLO (2020, 74) señala al respecto que: *«No se explica por qué los principios del artículo 52 del EBEP aparecen bajo el rótulo de “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”. Asimismo, es inexplicable el motivo por el cual aquellos que representan deberes básicos (el contenido material del código) se denominan principios y se distribuyen entre principios éticos y principios de conducta»*.

(8) El artículo 55.3 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, sólo establece la obligación de elaborar un código de conducta para los altos cargos (representantes locales y titulares de los órganos superiores y directivos).

(9) Si bien es cierto que podría ser valorado en un sentido positivo, considerando exclusivamente el tiempo de reducción del plazo máximo legalmente previsto para resolver.

los de carácter ético, la mayoría de ellos son difíciles de medir o verificar de forma objetiva, a excepción de los deberes consistentes en el cumplimiento de la jornada y horario laboral, o la formación efectivamente realizada. El primero, se puede comprobar de forma objetiva mediante el control de registro horario, y el segundo, mediante la valoración de la formación acreditada (10). Además, algunos de estos principios no formarían parte de la conducta profesional, sino que deberían ser objeto de evaluación en el ámbito del rendimiento o logro de resultados, y exigirían una concreción ulterior en factores específicos para poder ser evaluados (11).

A causa de esta dificultad objetiva de medición, J. QUESADA LUMBRERAS (2014: 1243-1262) ha apuntado que la conducta profesional no debería ser evaluable, siendo suficiente la evaluación del cumplimiento de objetivos, minimizando el riesgo existente de arbitrariedad. No compartimos esta opinión, porque si bien es cierto que es un ámbito donde el establecimiento de factores objetivos de evaluación es muy complicado, no por ello convierte los sistemas en arbitrarios o discrecionales. Sin embargo, será importante instaurar garantías en orden a preservar los derechos de los empleados y minimizar los posibles riesgos existentes. A nuestro juicio, deberían observarse los siguientes elementos:

- a) La profesionalidad y la adecuada formación de los sujetos evaluadores, evitando los posibles sesgos en las evaluaciones.
- b) La necesaria motivación de las decisiones de los órganos o sujetos evaluadores.
- c) La predeterminación de los factores de evaluación, sus criterios de aplicación, y el grado de incidencia en la valoración definitiva.
- d) La existencia de un instrumento jurídico regulador que contemple todos los aspectos relativos a la evaluación, el procedimiento administrativo a través del cual se canaliza, y el régimen de impugnación de las resoluciones administrativas adoptadas.
- e) La aplicación de los mecanismos previstos en orden al control de la discrecionalidad técnica de los órganos o sujetos evaluadores.

(10) No obstante, el cumplimiento de la jornada y horario laboral, en los mismos términos que anteriormente han sido señalados, entendemos que son criterios que no deberían valorarse, al constituir auténticos deberes de observado cumplimiento y que su observación no admite ningún género de graduación.

(11) Es el caso, por ejemplo, del principio de eficacia, que pretende la consecución de los objetivos o resultados previstos.

1. El puesto de trabajo y los perfiles de competencias profesionales

Para la implantación de un sistema de evaluación del desempeño que integre la valoración de conductas, es conveniente que se disponga de un modelo de gestión por competencias. Para ello, cada administración pública debe tener aprobada la relación de puestos de trabajo u otra figura reguladora similar, pero no como un mero instrumento formal en cumplimiento de un deber legal, sino como un auténtico mecanismo de ordenación de los diferentes puestos de trabajo de la organización (12).

La relación de puestos de trabajo debe ser la consecuencia de un estudio previo en el que se delimiten las funciones asignadas a cada puesto, así como las competencias requeridas para su desempeño, efectuando de forma individualizada su valoración, de acuerdo con los criterios previamente fijados (13). Esta tarea no es sencilla, siendo habitual que las entidades locales recurran a la contratación de empresas externas especializadas para ello. En aquellos municipios pequeños, con menos recursos humanos y materiales, sería interesante que las diputaciones provinciales efectuaran una labor de cooperación y asistencia técnica en este ámbito (14).

El puesto de trabajo debe ser, como proponía el Informe de la Comisión de expertos para la elaboración del EBEP (INAP, 2005), el núcleo básico central de la gestión de los recursos humanos. En torno a él deberían desarrollarse, entre otros aspectos, la definición de los perfiles de idoneidad de las personas

(12) Es necesario recordar que el artículo 74 del TREBEP ha flexibilizado la ordenación de los puestos de trabajo permitiendo que se estructuren en relaciones de puestos de trabajo o en otros instrumentos similares, si bien con un contenido mínimo: comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

(13) El Informe de la Comisión de expertos para la elaboración del EBEP (INAP, 2005) diferenciaba el instrumento de ordenación de los puestos de trabajo de los instrumentos de gestión, en los siguientes términos:

«(...) debería diferenciarse el documento público —llámese Relación de Puestos de Trabajo, Catálogo o de otra forma—, que clasifique los puestos de trabajo y señale el perfil o los requisitos esenciales exigidos para su desempeño, así como las retribuciones correspondientes a cada puesto, de la identificación precisa de su contenido funcional. Esta última debe establecerse más bien en instrumentos de carácter interno y de mera gestión, carentes de valor jurídico y fácilmente modificables, con el fin de evitar la rigidez excesiva del diseño de los puestos a que nos hemos referido».

(14) Al respecto, puede consultarse el *Manual de valoració de llocs de Treball* (Diputació de Barcelona, 2011). Es una guía para las entidades locales elaborada por la Diputación de Barcelona en la que se determinan los factores y subfactores que se consideran claves para la valoración de los puestos de trabajo.

para el desempeño de las funciones, la asignación y supervisión de las tareas o la evaluación del desempeño (15).

La identificación de cada puesto de trabajo debe tener en cuenta, entre otros elementos, los siguientes:

- a) La denominación y el contenido funcional. Esta determinación es esencial, porque los empleados deben conocer las tareas a desarrollar de conformidad con el artículo 14 e) del TREBEP, que deben ser las propias de su condición profesional y adecuadas a la progresión alcanzada en su carrera profesional, en los términos establecidos por el artículo 14 b) del TREBEP (16).
- b) La ubicación del puesto en la estructura organizativa.
- c) El perfil de competencias que se requieren para ocuparlo, que debe ser coherente con las exigencias funcionales del puesto.
- d) Las características principales del puesto, como su carácter fijo o temporal, si es a tiempo completo o parcial, la titulación requerida para su desempeño, o su forma de provisión.
- e) Las retribuciones de carácter fijo asociadas al mismo.

Para facilitar la gestión e implantación de las políticas propias en materia de recursos humanos, los puestos de trabajo han de agruparse en grupos funcionales que definan el «qué se es» dentro de la organización (17). Esta clasificación permite la creación de «puestos tipo» que aglutinen aquellos puestos que tengan una identidad común en cuanto a sus funciones, especialidades y responsabilidades (18). Este sistema simplifica y facilita la gestión de los recursos humanos habilitando la definición de itinerarios de carrera profesional, la realización de acciones formativas, el diseño de procesos

(15) En este mismo sentido se pronunciaba el *Llibre blanc de la funció pública catalana* (Escola d'Administració Pública de Catalunya [EAPC], 2005, p. 111).

(16) El artículo 34 de la ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, contempla la figura de las órdenes de funciones, como un instrumento técnico de ordenación mediante el cual la administración asigna las funciones a los puestos de trabajo.

(17) El artículo 3.1 del Decreto 202/2008, de 14 de octubre, por el que se regulan los ámbitos funcionales en la Administración de la Generalitat de Cataluña, define los ámbitos funcionales como aquellas agrupaciones de puestos de trabajo que tienen asignadas finalidades y funciones homogéneas, cuya ocupación requiere un perfil competencial determinado por un conjunto de conocimientos, destrezas o actitudes comunes.

(18) En orden a facilitar el proceso de creación de estos ámbitos, la Escola d'Administració Pública de Catalunya ha publicado la *Guia per identificar i definir perfils competencials per àmbits funcionals* (Escola d'Administració Pública de Catalunya [EAPC], 2009). Recuperado de: http://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/3_guia_per_identificar_i_definir_perfils_competencials_per_mbits/.

selectivos y de políticas retributivas, así como la elaboración de perfiles competenciales (19). En esta línea, el artículo 40 de la ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, contempla las agrupaciones de puestos de trabajo como un instrumento de ordenación y racionalización de la gestión de los recursos humanos, en los ámbitos de la selección de personal, provisión de puestos, formación y carrera profesional, que conjunta los distintos puestos de trabajo en función de los conocimientos o destrezas exigidos.

La adecuada ordenación de los puestos de trabajo debe ir aparejada de un organigrama administrativo que responda a las auténticas necesidades corporativas y permita un nivel óptimo en la prestación de los distintos servicios públicos. Esta estructura administrativa debería ser capaz de adecuarse en cada momento a las necesidades ciudadanas, a la vez que debería tener un nivel importante de solidez que le permitiera resistir a los constantes cambios políticos, evitando que la entrada de un nuevo equipo de gobierno alterara de forma sustancial el equilibrio organizativo existente. En la administración local, este riesgo de ruptura es más plausible, por la proximidad existente entre el nivel de decisión político y el administrativo.

Pueden definirse las competencias, como el conjunto de habilidades, conocimientos, características conductuales y otros atributos que, correctamente combinados en un puesto de trabajo, predicen un desarrollo superior — que permiten medir con un grado más elevado de eficacia el rendimiento laboral en el contexto de cada puesto y que, a la vez, permiten contrastar los comportamientos excelentes de los estándares en una organización (20). Para cada puesto de trabajo o agrupación de puestos, se deberían especificar las competencias requeridas para su desempeño y el grado o nivel de dominio exigido. Este perfil competencial del puesto previamente establecido, es el que permitirá la evaluación posterior del mismo, verificando el grado de adecuación de la conducta profesional desarrollada por el empleado en cada periodo de referencia (21). Es esencial que los empleados conozcan las competencias requeridas para el desempeño del puesto, así como el grado de destreza exigido en cada una de ellas. Sin este conocimiento previo, no debería ser posible el proceso de evaluación.

(19) M. VILLORIA MENDIETA y E. DEL PINO MATUTE (2009).

(20) *Llibre blanc de la funció pública catalana* (EAPC, 2005, p. 213).

(21) El artículo 66.4 de la ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, exige que la aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño incorpore un análisis y descripción de los puestos de trabajo que incluya, como mínimo, las funciones de los puestos de trabajo y sus estándares e indicadores de rendimiento, lo cual debe ser puesto a disposición de las personas que ocupen los puestos de trabajo en el momento de su incorporación.

Es preciso señalar que habrá competencias que tengan un carácter transversal, y como tales, son de obligada observancia para todos los puestos de trabajo de la organización (22). Al contrario, habrá otras específicas de determinados puestos, como pueden ser las relativas al liderazgo, al desarrollo de personas y equipos o a la gestión del cambio, que son propias de puestos de trabajo con responsabilidades directivas. En el mismo orden de cosas, aunque muchas de las competencias sean comunes, el nivel de dominio no tiene que ser el mismo para cada puesto. A mayores responsabilidades, debería exigirse un mayor grado de destreza en su desempeño.

Es interesante esta modalidad de evaluación, porque se preocupa del desarrollo profesional del empleado, superando el concepto de la evaluación del desempeño como un mecanismo exclusivamente de control de la actividad del trabajador. Así mismo, debería romperse definitivamente la tradicional vinculación reduccionista entre competencias y titulaciones, de manera que no sea la titulación la que determine en exclusiva la capacidad o la aptitud para el desarrollo de un determinado puesto de trabajo (23).

La evaluación de las competencias profesionales, como un elemento intrínseco de la evaluación del desempeño en la carrera administrativa horizontal, ha sido prevista por algunas de las normas autonómicas que han desarrollado el TREBEP, si bien con un distinto alcance. Así, 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, establece dos grandes áreas de valoración del desarrollo competencial:

- a) El área de desempeño de tarea, relativa a la competencia con la que se desarrollan las actividades que contribuyen a producir los servicios propios de la gestión de la organización, y que son reconocidas por la Administración como parte de su puesto de trabajo (24).
- b) El área de desempeño contextual y organizacional, que comprende aquellas conductas o comportamientos que contribuyen a la eficacia de la administración ayudando al contexto social y humano, con actitudes que definen el ambiente del puesto de trabajo y sirven como catalizadores y facilitadores del desempeño de las tareas, propias y

(22) A título de ejemplo, pueden formar parte de este grupo la capacidad de trabajo en equipo, de aprendizaje, o de utilización de las tecnologías de la información.

(23) A. PALOMAR OLMEDA (2012: 87).

(24) Esta área se concreta en diferentes factores, en función del subgrupo de clasificación profesional:

- a) Subgrupos A1 y A2: capacidad de toma de decisiones, organización y planificación, resolución de problemas, conocimientos técnicos, y productividad.
- b) Subgrupos C1, C2 y AP: capacidad de aprendizaje, minuciosidad y responsabilidad, esfuerzo y perseverancia, conocimientos técnicos, y productividad.

de otros, así como las conductas y acciones realizadas voluntariamente por los funcionarios que resultan relevantes para los legítimos intereses de la Administración (25).

En términos similares, el Decreto 20/2022, de 18 de mayo, por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos, contempla dos ámbitos objeto de la evaluación competencial: el desarrollo de tarea, y la implicación y compromiso (26).

Por otro lado, el Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat Valenciana, prevé la evaluación de la profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas, que se realizará en base las capacidades, conocimientos y habilidades en el desempeño de las tareas del puesto de trabajo. En la misma línea, el Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración General de la Junta de Extremadura, dispone que se valorará en el área de la conducta profesional, el comportamiento y la profesionalidad en el ejercicio de las tareas encomendadas, basándose en la competencia con la que se desarrollan las actividades que integran las tareas esenciales del puesto de trabajo (27).

2. Los diccionarios de competencias

Los diccionarios de competencias son una herramienta especialmente útil para determinar las competencias que deberían ser necesarias para el des-

(25) Para todos los subgrupos de clasificación profesional, serán objeto de evaluación los siguientes factores: orientación a objetivos y resultados, iniciativa, compromiso con la organización, colaboración y cooperación, transmisión de conocimientos, mantenimiento voluntario del rendimiento laboral y la calidad del trabajo, uso adecuado del tiempo y los recursos laborales, asistencia al trabajo, uso eficiente del tiempo, y ritmo voluntario eficiente.

(26) Las dimensiones evaluables que comprenden esta segunda área coinciden, en parte, con las que conforman el área de desempeño contextual y organizacional del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias.

(27) Para ello, se tendrán en cuenta los siguientes indicadores: la iniciativa y compromiso con la organización, la capacidad de solucionar posibles conflictos, la colaboración y cooperación con los compañeros de trabajo, el mantenimiento de un adecuado clima laboral, el mantenimiento voluntario del rendimiento laboral, la calidad del trabajo, y el uso adecuado y eficiente del tiempo de trabajo y de los recursos laborales.

empeño de cada puesto de trabajo (28). Son documentos que recogen de forma ordenada las distintas competencias profesionales que se consideran necesarias y relevantes para cada puesto de trabajo, incorporando su definición, una graduación en los distintos niveles de desarrollo, y las conductas asociadas a cada nivel.

Su finalidad responde al establecimiento de un marco común conceptual predeterminado, que delimita el contorno de términos que tienen un carácter genérico y muchas veces indeterminado. Al ser un instrumento de conocimiento público para los gestores de recursos humanos y los empleados públicos de la organización, facilita a los primeros las tareas de evaluación, y permite a los segundos orientar su comportamiento profesional. La publicidad del diccionario es clave para asegurar el éxito del proceso de evaluación.

Es de interés destacar en el ámbito local la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona. Dispone de un diccionario que tiene como finalidad la integración de las competencias profesionales con las funciones asignadas a cada puesto de trabajo, constituyendo un instrumento indispensable en las políticas de gestión de recursos humanos, y un mecanismo integral que incide en los sistemas de selección y provisión de personal, la evaluación del desempeño, el desarrollo profesional individualizado, y la carrera profesional (29).

El diccionario diferencia para cada puesto de trabajo, aquellos conocimientos, habilidades y aptitudes que se requieren para su desempeño (30). Se especifican las competencias profesionales que se exigen y el nivel correspondiente por cada competencia, de acuerdo con una triple clasificación:

- a) Competencias corporativas, comunes a todos los puestos de trabajo.
- b) Competencias de función, relativas al ámbito funcional del puesto de trabajo, ya sea directivo, de mando, técnico o de soporte.
- c) Competencias específicas, relacionadas con la familia profesional a la que pertenece el puesto de trabajo.

Desde el punto de vista material, se clasifican las competencias en los siguientes ámbitos:

(28) Sobre las distintas experiencias en el sector público de implantación de diccionarios de competencias, puede consultarse el documento Mapa de la gestión por competencias en el sector público español (Instituto Nacional de Administración Pública, [INAP], 2014).

(29) Ajuntament de Barcelona (2012). *Diccionari de competències: Sistema d'Ordenació Municipal*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11703/105885>.

(30)

Se han disociado las competencias profesionales de los cuerpos de guardia urbana y de prevención y extinción de incendios, con las del resto de empleados públicos.

Àmbit material	Competències
Autogestió	1. Flexibilitat i adaptació al canvi. 2. Autoconfiança. 3. Confidencialitat.
Pensament	4. Visió global. 5. Búsqueda de informació i actualització de coneixements. 6. Pensament analític.
Consecució	7. Compromís professional. 8. Rígor i organització.
Influència	9. Orientació al servei públic. 10. Comunicació i influència. 11. Empàtia.
Equips	12. Treball en equip. 13. Direcció de persones. 14. Lideratge i desenvolupament.

Se han definit los niveles de cada competencia en cinco escalas, siendo el uno el nivel mínimo y el cinco el nivel de excelencia. En primer término, el diccionario ofrece una definición de la competencia, para determinar posteriormente las conductas, aptitudes y comportamientos exigidos en cada escala. Para cada puesto de trabajo se procede a la atribución del perfil competencial (competencia y nivel), en base a ocho o nueve competencias distribuidas de la siguiente manera: tres de carácter corporativo, tres de carácter funcional y dos o tres de carácter específico.

En la misma línea, la Diputación de Barcelona ha elaborado un diccionario de competencias, en el que se recogen todas aquellas aptitudes y cualidades necesarias en el desempeño de los puestos de trabajo en el ámbito local (31). A pesar de todo, es un diccionario específicamente orientado a las acciones de capacitación de los empleados públicos de las administraciones locales, es decir, es un instrumento que pretende incidir en la vertiente formativa mediante la definición de perfiles competenciales (32). Clasifica las competencias en

(31) Diputació de Barcelona (2015). *Diccionari de competències per al desenvolupament professional dels empleats públics de l'Administració local*. Recuperado de: <https://www.diba.cat/web/formacio/com-#03>.

(32) Por este motivo, no incorpora competencias como pueden ser la iniciativa, innovación o el compromiso con la organización, al ser difícilmente abordables desde el punto de vista formativo.

tres grandes grupos: estratégicas, cualitativas y técnicas. Así mismo, por cada competencia establece cuatro niveles de desarrollo, de inferior a superior, en el que el ascenso en los niveles superiores supone mayores exigencias de desarrollo profesional. De forma didáctica, para cada nivel, se incorporan ejemplos de realización profesional.

En definitiva, existen experiencias que pueden ser muy útiles para las administraciones públicas locales, en orden a la implantación de los propios diccionarios de competencias, si bien es cierto que estos modelos no eximen de un trabajo previo de estudio adaptado a su propia realidad organizativa. Las entidades locales deberían ser capaces de determinar aquellas competencias que consideren claves para cada puesto de trabajo. Disponer de este instrumento supone añadir un elemento más en orden al control de la discrecionalidad técnica de los sujetos evaluadores, por la predeterminación de aquellos conceptos que no pueden obviar en la práctica de sus evaluaciones.

III. EL RENDIMIENTO O EL LOGRO DE RESULTADOS

El artículo 20.1 del TREBEP, cuando determina aquellos aspectos que constituyen el objeto de la evaluación, a parte de la conducta profesional, se refiere al rendimiento o logro de resultados. El concepto de «*rendimiento*», según la primera acepción del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, hace referencia al producto o utilidad que rinde o da alguien o algo. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, la definición del término nos sitúa directamente en el ámbito del producto del trabajo realizado, es decir, en los resultados. No se pretende el análisis de cómo se ha trabajado, cuestión que se evaluaba mediante la conducta profesional, sino de qué se ha obtenido con el trabajo realizado, es decir, los resultados conseguidos. Por este motivo, este factor se encuentra íntimamente ligado al cumplimiento de los objetivos profesionales.

La gestión por objetivos debe enmarcarse en el proceso de modernización de nuestras administraciones públicas, en la que son elementos imprescindibles la responsabilidad en la gestión pública, la mejora continua, y la calidad, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. En los términos que señala J. LORENZO DE MEMBIELA (2010: 260), supone la incorporación de una técnica de gestión privada en el ámbito público, con las dificultades implícitas en este proceso de adaptación, derivadas de la singularidad en la prestación de los servicios y la existencia de una dirección política.

En el TREBEP encontramos dos referencias claras al cumplimiento de objetivos, si bien con un alcance distinto. Por un lado, el artículo 14 e) del TREBEP reconoce como derecho individual del empleado el participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde presta sus servicios

y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar. Por otro, el artículo 53.8 del TREBEP, regulador de los principios éticos, dispone que los empleados deberán actuar de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

De la lectura de ambos preceptos, se desprende que el cumplimiento de objetivos es un derecho del empleado, pero también un deber (33). Se presenta como un derecho individual, en el sentido de constituir un elemento motivador para el propio empleado en participar en la consecución de los logros de la unidad, pero también como un auténtico deber, que podrá ser objeto de evaluación con las consecuencias que en cada caso prevean las normas reguladoras de la carrera administrativa horizontal.

La evaluación por logro de resultados supone la medición del grado de cumplimiento de los objetivos previamente fijados. Para ello, es imprescindible una fase de diseño y planificación, en la que las administraciones públicas estudien y fijen los objetivos que se pretendan conseguir, así como los indicadores que permitan obtener la información necesaria para verificar su cumplimiento. Por lo tanto, las organizaciones deberían integrar un sistema de trabajo por objetivos, tarea nada fácil en muchas de nuestras administraciones públicas, especialmente en la local, en la que la implantación del trabajo por objetivos no está generalizada (34).

A pesar que debe admitirse un amplísimo margen de libertad a las administraciones públicas en la fijación de los objetivos en virtud del principio de autoorganización, esta realidad no exime de que deban cumplir, como mínimo, las siguientes características:

- a) Han de ser medibles para que puedan ser objeto de evaluación. Sólo se puede evaluar aquello que se puede medir.
- b) Deben ser finalistas: han de estar orientados al resultado que pretendan conseguir. De esta manera, con su cumplimiento, se asegura igualmente que se logren las metas que la organización pretende, en beneficio del buen funcionamiento de la administración. Por este motivo, tienen un carácter marcadamente estratégico, si bien esta nota se encuentra en distinto grado de intensidad en cada uno de ellos.

(33) Este doble carácter también se predica de la formación, que es considerada como un derecho/deber del empleado, en los artículos 14 g) y 54.8 del TREBEP.

(34) Esta misión será mucho más sencilla para aquellas entidades locales que ya cuenten con sistemas de gestión de calidad y excelencia en funcionamiento, porque tienen incorporado el trabajo por objetivos. En la misma línea, si se dispone de un plan estratégico, la determinación de los objetivos será también más fácil, porque deberá partir de las líneas establecidas en el propio plan.

- c) Han de ser factibles. Su cumplimiento no ha de ser imposible o de muy difícil consecución. En caso contrario, pueden ser auténticos elementos de desestabilización y desincentivación.
- d) Deben ser fácilmente entendibles. Sólo se puede cumplir aquello que se entiende. Si no es así, las consecuencias serán nuevamente las mismas que hemos enunciado en el párrafo anterior.
- e) Deben fijarse con participación de los propios empleados. De esta manera, se hace efectivo el principio de transparencia establecido por el artículo 20.2 del TREBEP, a la vez que se dota el sistema de credibilidad y confianza ante los empleados.

En esta línea, J. RASTROLLO SUÁREZ (2018: 102) entiende que, en un país democrático, en conexión con los principios de eficacia y eficiencia, los ciudadanos deberían poder participar en la fijación de los objetivos y en la determinación de su grado de cumplimiento. Si bien este planteamiento es interesante, la falta de cultura de evaluación en muchas de nuestras administraciones públicas, hace difícil que pueda ser viable.

- f) Deben estar predeterminados y ser conocidos por todos los empleados. Las distintas administraciones deben efectuar una labor intensa de publicidad del sistema, para que los empleados puedan conocer qué objetivos deben cumplir. Esta actividad de publicidad debería ir ligada a la promoción por parte de la organización de distintas acciones formativas con esta misma finalidad.

En orden a dotar al sistema de mayor seguridad jurídica, M. ALMEIDA CERREDA (2010: 115-158) ha apuntado la necesidad de que se formalice un documento individual con cada empleado que contenga las conductas a seguir y los objetivos a cumplir, todo ello de conformidad con las disposiciones reguladoras de la carrera administrativa horizontal y de la propia evaluación del desempeño. Los sistemas de carrera administrativa horizontal de Asturias y el País Valenciano han incorporado la exigencia de un documento de estas características, que estipula los objetivos a cumplir (35).

(35) El artículo 48.2 del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, regulador del Reglamento de carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, prevé que en el documento denominado «*acuerdo de objetivos*» se plasmen los objetivos de carácter colectivo. Así mismo, el artículo 52.1 de la misma norma contempla que en el «*documento de objetivos individuales*» se establezcan los objetivos de carácter individual.

En la misma línea, los artículos 23 y 24.2 del Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, que regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de la Administración de la Generalitat, contemplan el «*documento de compromiso de objetivos*» (DOCO) y el «*documento de compromiso individual*» (DOCI), donde se fijan respectivamente los objetivos colectivos e individuales.

A nuestro juicio, debe valorarse muy positivamente esta formalización en un documento de los objetivos a cumplir entre las partes implicadas en el proceso de evaluación, como garantía de los principios de transparencia y seguridad jurídica. De esta manera, el empleado conoce previamente qué objetivos serán los que deba conseguir en el periodo de evaluación.

- g) No deben ser exclusivamente cuantitativos, sino que también deben ser cualitativos (36). Este carácter debe igualmente trasladarse a los indicadores que se establezcan al efecto.

A título de ejemplo, en la evaluación de un empleado que preste sus servicios en el servicio municipal de atención al ciudadano, se pueden introducir como indicadores no sólo el número de atenciones efectuadas, sino también el tiempo empleado para ello y, sobre todo, el grado de satisfacción de los usuarios. Todos estos elementos, aplicados de forma conjunta, son imprescindibles para poder evaluar al empleado y evitar evaluaciones no certeras derivadas del establecimiento de un único factor cuantitativo (37).

La incorporación de objetivos de carácter cualitativo evita uno de los riesgos que existen en la aplicación de un sistema de dirección por objetivos, como es la tentación de seleccionar aquellos objetivos fácilmente medibles, aunque poco relevantes para los fines de la administración (38).

La medición de los objetivos cualitativos es más complicada, siendo necesario acudir a las tradicionales encuestas de satisfacción, cuando sea posible, o estableciendo un modelo óptimo que sirva de patrón para comparar la actuación realizada (39).

- h) Deben ser específicos. El hecho de que un objetivo sea concreto y definido, permite al empleado orientar mejor sus esfuerzos para alcanzarlo.
- i) Han de ser temporales, referidos a un determinado período de tiempo.

Desde el punto de vista del ámbito subjetivo de aplicación, los objetivos pueden ser colectivos, comunes a toda la unidad o servicio donde el empleado público desarrolla sus funciones, o bien individuales, relativos al puesto de

(36) En este mismo sentido se pronuncia P. PADILLA RUIZ (2015).

(37) Siguiendo el mismo ejemplo, la aplicación de un solo factor podría llevar a resultados no concluyentes: un empleado que atienda mucho, pero las atenciones no sean satisfactorias para los usuarios.

(38) Sobre las críticas doctrinales a los sistemas de dirección por objetivos puede consultarse a A. TODOLÍ SIGNES (2017: 68-70).

(39) C. ADIEGO SAMPER (2015: 248-249).

trabajo. En cualquier caso, han de valorarse de forma individual, porque la evaluación del desempeño proyecta sus efectos sobre una dimensión individual, en cada empleado público, de manera que no pueden valorarse aspectos que superan la esfera de decisión e influencia del propio empleado (40). En esta misma línea, M. GORRITI BONTIGUI (2011: 347-348) indica que la evaluación del cumplimiento de objetivos colectivos, derivados del trabajo en equipo, debería hacerse en la justa medida, y sólo en aquellos casos en los que pueda individualizarse la contribución particular de cada empleado, porque no deberían ser objeto de valoración aquellos comportamientos que no están bajo su control o su propio dominio.

Sobre esta cuestión, la sentencia núm. 887/2012, de 31 de julio, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación a la impugnación de determinados preceptos del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, correspondientes a la definición de objetivos colectivos y sus efectos en la carrera horizontal, establece que dicha regulación no se opone al hecho que la evaluación del desempeño deba tener carácter individual, porque los méritos objeto de valoración puedan tener un origen individual o colectivo, según sean reconocidos al propio funcionario o al órgano, dependencia, o unidad de gestión a la que pertenece (41).

El cumplimiento de objetivos, ya sean individuales o colectivos, ha sido un factor que han incorporado algunas de las normas autonómicas reguladoras de los sistemas de carrera horizontal, como un aspecto fundamental para valorar el desempeño de los empleados (42).

(40) Así se señala en 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, p. 7).

(41) Este pronunciamiento fue confirmado por la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2014 (recurso de casación núm. 3518/2012), en la que se destaca que la evaluación de objetivos colectivos se encuentra científicamente aceptada, haciendo referencia explícita al Informe de la Comisión de expertos para la elaboración del EBEP.

(42) Al respecto, puede verse el Título III del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, regulador del Reglamento de carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias; artículo 31 del Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración General de la Junta de Extremadura; Capítulo II del Título III del Decreto 20/2022, de 18 de mayo, por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos; Capítulo II del Título II del Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de la Administración de la Generalitat Valenciana.

IV. LOS FACTORES DE EVALUACIÓN

Los factores de evaluación son aquellos elementos específicos, correspondientes a la conducta y al rendimiento profesional de los empleados públicos, que constituyen el propio objeto de la evaluación. Estos elementos son los que deberán ser evaluados, de acuerdo con las reglas y procedimientos establecidos por las normas reguladoras de cada sistema. En este sentido, son la determinación última del mismo objeto de la evaluación del desempeño. El acierto en la fijación de estos factores es clave para el éxito de la implantación del sistema. Su determinación es un aspecto que presenta una importante complejidad, por la particularidad de la actividad que desarrollan las administraciones públicas, que no responden a un sistema tradicional productivo.

Es importante destacar la idea de predeterminación. Los empleados deberán conocer previamente qué aspectos de su actividad o conducta serán valorados, de manera que las normas reguladoras de los sistemas de carrera administrativa horizontal y los documentos técnicos de soporte (43), deberán determinar qué factores se van a evaluar, cómo se van a evaluar y la incidencia de cada factor en la evaluación global. En el mismo orden de cosas, estos factores de evaluación no tienen por qué ser iguales para toda la organización. En cada unidad o servicio se realizan actividades diferentes, de manera que puede admitirse que existan factores de evaluación distintos, ya que deben ser idóneos para medir cada tipo de actividad desarrollada (44).

En función del grado de discrecionalidad que disponen los sujetos evaluadores en la apreciación de cada criterio, se pueden distinguir los factores de carácter objetivo y subjetivo. En los primeros, el margen de la discrecionalidad es reducido, limitándose su actuación en obtener los datos que facilitan los indicadores y aplicar la baremación fijada por el instrumento jurídico regulador (45). Por el contrario, en los de carácter subjetivo, se exige la necesidad de un juicio de valor por parte de los evaluadores, que a la vez es determinante en la evaluación final del factor (46). Al ser los factores de carácter objetivo más fáciles de medir que los subjetivos, el control administrativo y jurisdiccional de los primeros es también más sencillo. Este control se limitará a comprobar si se han cumplido los parámetros establecidos en el instrumento jurídico

(43) Nos referimos a los diccionarios de competencias o a las guías o manuales que se puedan confeccionar en orden a la determinación y aplicación de los objetivos.

(44) En este sentido se pronuncia E. LINDE PANIAGUA (2008: 183).

(45) Forman parte de este grupo de factores, la formación, la transmisión de conocimientos, o la reducción del plazo máximo legalmente previsto para resolver los procedimientos.

(46) A título de ejemplo, son factores de carácter subjetivo, el compromiso con la organización, el liderazgo o la capacidad de trabajo en equipo. Mayoritariamente, los factores que integran la evaluación de las competencias profesionales tienen un carácter subjetivo.

regulador del sistema para cada factor. En los subjetivos, este control es más problemático, y pasa por aplicar los criterios jurisprudenciales en materia del control de la discrecionalidad técnica de los sujetos evaluadores.

A continuación, estudiaremos de forma individualizada algunos de los factores de evaluación que recogen los sistemas de carrera administrativa horizontal implantados, y que su aplicación ha originado algún tipo de controversia.

1. El compromiso con la organización

El compromiso del empleado con la organización, pretende evaluar su grado de implicación en la misión, objetivos y valores de la misma. Es un factor subjetivo por excelencia. Su valoración requerirá normalmente de la participación del sujeto evaluador mediante la emisión de un informe al respecto. Está previsto en los sistemas de carrera administrativa horizontal de Asturias e Islas Baleares.

Este factor puede integrar a la vez, una multiplicidad de factores, que pueden ser analizados de forma individual (47):

- a) La dedicación del tiempo necesario en la resolución de un determinado asunto cuando las circunstancias lo requieren.
- b) La participación en reuniones, sesiones o grupos de trabajo.
- c) La colaboración cuando la situación lo precisa.
- d) La aportación de propuestas para mejorar procesos o métodos de trabajo.

Sobre la posibilidad de evaluar este factor, la sentencia núm. 887/2012, de 31 de julio, de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, anteriormente citada, se ha pronunciado en sentido favorable, señalando que no se trata de valorar sentimientos y deseos, sino la actuación del personal al servicio de la Administración en relación a los fines perseguidos por ésta y a la voluntad de permanecer en ella, evaluando el modo y la forma en que se desempeñan las funciones (48).

(47) Puede verse al respecto el sistema de evaluación de competencias profesionales establecido en el ámbito del gobierno balear, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de noviembre de 2017.

(48) Confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 2014 (recurso de casación núm. 3518/2012). Con cita a la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2013 (recurso de casación núm. 4842/2011), dictada en el ámbito de la normativa reglamentaria reguladora del desarrollo profesional del personal sanitario del País Vasco, se considera que este factor, en la medida en que se refiere a la actividad profesional y tiene referentes legales, puede ser objetivado.

2. El uso adecuado de los recursos laborales

Este factor es una traslación del principio de austeridad previsto por el artículo 52 del TREBEP, que se concreta en el principio de conducta del artículo 54.5 del TREBEP, consistente en el deber de administrar los recursos y bienes públicos con austeridad, y en la prohibición de utilizarlos en provecho propio o de personas allegadas, y de velar por su conservación. Los recursos públicos deben administrarse con rigor y aprovechando al máximo su utilización, evitando cualquier tipo de malbaratamiento, y deben conservarse en las adecuadas condiciones requeridas. En sentido negativo, se prohíbe que el uso de los mismos sea en beneficio propio o de cualquier otra persona, en atención a que su uso ha de orientarse al interés general del conjunto de los ciudadanos, no a intereses particulares.

La evaluación de este criterio tiene carácter subjetivo, motivo por el que normalmente se exigirá que el órgano o el sujeto evaluador emitan su juicio en un informe de evaluación. A nuestro juicio, este factor no debería ser objeto de valoración, porque debe presuponerse que todo empleado debe cumplir este deber, sin excepciones. Además, de su incumplimiento, se pueden derivar responsabilidades disciplinarias, o en el peor de los casos, penales.

3. El cumplimiento de la jornada y del horario laboral

Este factor evalúa el cumplimiento de la jornada y del horario laboral (49). Puede materializarse en la evaluación de distintos factores, como pueden ser la puntualidad o la asistencia al trabajo. Es un auténtico deber, uno de los esenciales en la prestación de servicios de los empleados públicos, el incumplimiento del cual genera responsabilidad disciplinaria. Se encuentra recogido como principio de conducta en el artículo 54.2 del TREBEP. Su evaluación exige que se ponga en relación con otros factores, entre ellos, el desempeño diligente de las tareas correspondientes al puesto de trabajo. Por si mismo, sólo adquiere valor en la medida que se dan cumplimiento a otros factores (50).

La medición de este factor es exclusivamente objetiva. La información vendrá determinada por el sistema existente en la corporación de control del

(49) La jornada y el horario laboral, no son conceptos coincidentes. La jornada es la duración máxima de la prestación efectiva de servicios durante un periodo de tiempo determinado. Así mismo, el horario de trabajo es la distribución en las horas del día de la jornada de trabajo o cantidad abstracta de horas de trabajo a realizar en unas u otras unidades temporales (sentencia de la sala social del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2003, recurso de casación núm. 88/2003).

(50) Se puede estar de cuerpo presente, cumpliendo escrupulosamente el horario y la jornada laboral, siendo absolutamente improductivo, no realizando las funciones asignadas al puesto de trabajo.

cumplimiento horario y de control documental de las ausencias autorizadas, vacaciones, permisos, o incapacidades laborales transitorias. La implantación de este factor no plantea ningún tipo de dificultad, porque cualquier administración ya dispone de estos mecanismos de control en sus departamentos de recursos humanos. No obstante, entendemos que no debería valorarse, en los mismos términos que hemos señalado anteriormente, al constituir uno de los principales deberes de cualquier empleado público. Además, su efectivo cumplimiento no admite ningún tipo de género de graduación (51).

Una cuestión diferente es el tiempo mínimo de servicios efectivamente prestados que debe considerarse como necesario para que pueda accederse a la evaluación, o bien el grado de incidencia del factor tiempo en el resultado final de la evaluación. Si la evaluación pretende conocer el desempeño de un empleado en un determinado periodo de tiempo, si este no se ha producido, o se ha producido en un nivel inferior al esperado, ambos elementos deberían considerarse en el proceso de evaluación. Nos referimos a supuestos en los que no hay prestación efectiva de servicios, como las situaciones de incapacidad temporal transitoria por contingencias comunes o las derivadas de permisos no retribuidos, situaciones que la jurisprudencia ha admitido que puedan considerarse negativamente, sin que esta circunstancia tenga carácter discriminatorio (52).

En esta línea, el artículo 20.1 del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, establece las siguientes reglas cuando en un mismo año natural coexistan periodos de prestación efectiva de servicios y periodos de permanencia en la situación de incapacidad temporal:

1. La puntuación por objetivos colectivos será proporcional al periodo anual de prestación efectiva de servicios.
2. La evaluación del desempeño procederá únicamente si el desempeño efectivo del puesto por el funcionario durante el año natural se cuan-

(51) En otro ámbito, concretamente en la percepción del complemento de productividad ligado a la puntualidad o a la asistencia efectiva en el puesto de trabajo, es preciso señalar la existencia de algunos pronunciamientos jurisprudenciales contrarios a su percepción, que indican que no puede premiarse lo que es una obligación del funcionario (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de junio de 1999, recurso 3208/1996; sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2012, recurso 3524/2011).

(52) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 564/2012, de 24 de febrero. En el mismo orden de cosas, se ha admitido en el ámbito laboral, y en lo relativo a la percepción de complementos retributivos ligados a la reducción del absentismo, que los periodos de ausencia derivados de situaciones de incapacidad laboral transitoria por enfermedad común, permisos potestativos o huelga, se computen como periodos de ausencia (STC 189/2013, de 14 de junio o sentencia núm. 12/2007, de 29 de marzo, de la sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

tifica al menos en el treinta por ciento de su jornada anual. No se realizará la evaluación del desempeño cuando la prestación efectiva de servicios resulte inferior al citado porcentaje, ni se otorgará puntuación alguna en dicho bloque (53).

4. La adquisición y el desarrollo de conocimientos. La formación

La formación constituye un aspecto esencial para la consecución de los objetivos de modernización y eficacia administrativa, tal como ya señalaba el Informe de la Comisión para el estudio del EBEP (INAP, 2005, p. 114-116). No se puede desconocer que es necesaria una permanente actualización de los conocimientos para el correcto desempeño del puesto de trabajo, con independencia del grupo o categoría profesional al que se pertenezca.

El legislador básico configura la formación como un derecho/deber del empleado público (54). Desde el punto de vista de los efectos, la formación tiene un doble valor. Para la administración, constituye un instrumento indispensable en orden a la consecución de los objetivos corporativos, asegurar el correcto desarrollo de la actividad administrativa y mejorar la calidad de los servicios públicos prestados (55). Para el empleado público, es un factor de motivación y desarrollo profesional, que permite la adquisición de aquellas competencias, habilidades y conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio con solvencia de las funciones asignadas.

El artículo 17 b) del TREBEP hace referencia a los «*conocimientos adquiridos*», como uno de los aspectos a valorar en orden a determinar los sucesivos ascensos de grado o nivel en el ámbito de la carrera horizontal. Posiblemente, puede considerarse como un elemento que no forma parte estrictamente de

(53) Igualmente, el artículo 32.4 del Reglamento de evaluación del desempeño y rendimiento de la carrera profesional horizontal del personal del Ayuntamiento de Valencia, dispone que la evaluación del desempeño procederá únicamente si el ejercicio efectivo del puesto por el personal funcionario durante el año natural se cuantifica al menos en el ochenta por ciento de su jornada anual.

Así mismo, la puntuación por objetivos colectivos será proporcional al periodo anual de prestación efectiva de servicios, cuando los periodos de incapacidad transitoria sean superiores al 25% del total de las jornadas efectivas de trabajo. En caso contrario, será igual a la media del cumplimiento de objetivos en el ámbito del servicio o unidad administrativa en que el personal se encuentre adscrito.

(54) El artículo 14 g) del TREBEP reconoce el derecho individual de los empleados públicos a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral. A la vez, el artículo 54.9 del TREBEP tipifica como principio de conducta de los empleados públicos el deber de mantener actualizada su formación y cualificación.

(55) El artículo 1.3 g) del TREBEP señala como fundamento de actuación del Estatuto básico, el desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos.

la evaluación del desempeño y que presenta una sustantividad propia, como un auténtico factor independiente. En este sentido, el mismo artículo 17 b) del TREBEP diferencia los «*conocimientos adquiridos*», de la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, y el resultado de la evaluación del desempeño.

En cualquier caso, es común la incorporación de la formación en los sistemas de carrera administrativa horizontal (56). Además, es habitual que los sistemas de carrera horizontal valoren también, desde una vertiente activa, las actividades de transferencia de conocimientos como la docencia, la intervención en congresos o seminarios, o la publicación científica de artículos o libros. Debe valorarse positivamente esta inclusión, ya que son actividades relevantes que aportan un importante valor activo para la corporación y para los mismos empleados, que afortunadamente han incorporado muchos de los sistemas modernos de evaluación, que habían sido olvidados por los tradicionales sistemas de selección de personal.

Es un factor objetivo por excelencia, cuya valoración es similar al proceso de evaluación de méritos realizado por los tribunales de selección de personal. Los sujetos evaluadores otorgan a cada acción formativa una determinada puntuación, en función de la tipología y duración de la misma, de acuerdo con el baremo establecido en las disposiciones reguladoras del sistema. Por este motivo, la actividad de los evaluadores debería consistir exclusivamente en determinar si la acción es o no evaluable de acuerdo con la norma, y en caso afirmativo, aplicar la puntuación establecida al respecto (57). Para poder ser objeto de evaluación, la formación realizada debería guardar relación, ya sea directa o indirecta, con las funciones asignadas al puesto de trabajo, y con aquellas otras que se puedan atribuir al empleado en el desarrollo de su carrera profesional (58).

V. CONCLUSIONES

La evaluación del desempeño debe incorporarse como una parte fundamental de los sistemas de carrera administrativa horizontal. No es posible entender esta modalidad de carrera sin la evaluación del desempeño, a riesgo

(56) Así lo hacen los sistemas de carrera horizontal de la Junta de Extremadura (Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, del Principado de Asturias (Decreto 37/2011, de 11 de mayo), de la Generalitat Valenciana (Decreto 211/2018, de 23 de noviembre) o del Ayuntamiento de Valencia.

(57) Por este motivo, la discrecionalidad técnica de los sujetos evaluadores es limitada.

(58) Sobre esta cuestión puede consultarse la sentencia núm. 15/2008, de 21 de enero, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

de implantar sistemas absolutamente planos, que no aporten ningún beneficio a la organización. Se pierde la oportunidad de introducir un elemento estratégico que permite recompensar el buen trabajo de los empleados, alinear los objetivos individuales a los corporativos, y orientar la conducta profesional hacia el ejercicio óptimo de las competencias requeridas para el desempeño de cada puesto de trabajo.

En la fase de diseño de los sistemas de carrera horizontal, será el momento en el que las administraciones deberán plantearse qué aspectos de la conducta y del rendimiento profesional han de valorarse, y cómo debe efectuarse esta valoración. No es una tarea sencilla, porque para la mayoría de nuestras entidades locales supone introducir elementos que son desconocidos. Es verdad que existe una experiencia previa en la aplicación del complemento de productividad, si bien en muchas ocasiones este complemento retributivo se ha visto desnaturalizado, al estar su retribución ligada al cumplimiento de requisitos fácilmente asumibles, como la asistencia, que no deberían ser objeto de evaluación. En cualquier caso, las diputaciones provinciales deberían asesorar y asistir a los ayuntamientos de pequeñas dimensiones, porque en caso contrario, su aplicación difícilmente será posible.

La decisión de qué factores se evaluarán, así como los mecanismos de medición que se utilizarán, no es baladí. Esta elección debería estar avalada por criterios técnicos y científicamente aceptados, y debería adecuarse a las propias características de cada organización. Aquellas entidades locales de dimensiones más reducidas, deberían optar por la implantación de sistemas de evaluación sencillos, que no requieran de procesos complejos de análisis, procesamiento y valoración de datos. De la misma manera, las entidades locales de mayores dimensiones, deberían evitar el riesgo de instaurar sistemas complejos que incorporen una multiplicidad de indicadores, que aporten un exceso de información, parte de la cual sea perfectamente prescindible. En cualquier caso, lo relevante es que los sistemas se adecuen a las necesidades organizativas internas.

A nuestro pesar, son muchos los sistemas de carrera horizontal que han instaurado las administraciones locales, como en el ámbito de Cataluña, que omiten la evaluación del desempeño, y se centran exclusivamente en evaluar la formación realizada. La aplicación de estos sistemas sólo supone un incremento de los costes de personal, sin que aporten un valor añadido a la mejora organizativa ni a la motivación de los empleados.

Es de esperar que, en un futuro no muy lejano, haya un convencimiento por parte de todos los agentes implicados, especialmente por los representantes políticos y sindicales, de la necesidad e importancia de la evaluación del desempeño, como un mecanismo potente de transformación y modernización, que sólo puede comportar cambios positivos en nuestras administraciones públicas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ADIEGO SAMPER, Carlos (2015): «Evaluación del desempeño. Un sistema integral», en Francisco Javier VELÁZQUEZ LÓPEZ y Luis HERRERA DÍAZ-AGUADO (Coord.), *Cooperación en la formación entre instituciones*, Madrid, INAP, pp. 131-171.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos (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, pp. 115-158.
- COCCIOLO, Endrius (2020): ««Cuestión moral» y derecho público», *Revista catalana de Dret Públic*, 60, pp. 65-86.
- COCCIOLO, Endrius y FORNS GÓMEZ, Alba (2022): «La integritat pública i la prevenció de la corrupció en el món local: conflictes d'interessos, codis de conducta i "lobbies"», en Judith GÍFREU FONT y Josep Ramon FUENTES GASÓ (Dir.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 470-502.
- CORTÉS CARRERES, José Vicente (2009): «La Evaluación del Desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público», *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 1, pp. 36-39.
- CUENCA CERVERA, José Javier (2010): *Manual de dirección y gestión de recursos humanos en los gobiernos locales*, 1ª ed., Madrid, INAP, 258 pp.
- DIPUTACIÓN DE BARCELONA (2011). *Manual de valoració de llocs de Treball*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- (2015). *Diccionari de competències per al desenvolupament professional dels empleats públics de l'Administració local*. Recuperado de: <https://www.diba.cat/web/formacio/com-#03>.
- ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA (EAPC, 2005). *Llibre blanc de la funció pública catalana*. Barcelona: EAPC. Recuperado de: https://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/varia/20_llibre_blanco_de_la_funcio_publica_catalana/
- (EAPC, 2009). *Guia per identificar i definir perfils competencials per àmbits funcionals*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de: http://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/col_leccio_eines_per_als_recursos_humans/3_guia_per_identificar_i_definir_perfis_competencials_per_mbits/.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Mª Yolanda; LUCAS FERRÁNDEZ, Joaquín y PONCE REAL, José Antonio (2014): *Mapa de la gestión por competencias en el sector público español*, INAP, 34 pp. Recuperado de: https://bci.inap.es/alfresco_file/a0f5bddd-82c7-4656-8751-45851c85e613.

- GORRITI BONTIGUI, Mikel y LÓPEZ BASTERRA, Joseba (2009): *Identificación de criterios de desempeño a partir del análisis de puestos*, 1ª ed., Bilbao, IVAP, 133 pp.
- GORRITI BONTIGUI, Mikel (2011): «La evaluación del desempeño: análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón», en esta REVISTA, 13, pp. 297-320.
- (2012): «La evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas», en Jesús FUENTETAJADA PASTOR y Josefa CANTERO MARTÍNEZ (Dir.), *Crisis económica y función pública*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 259-281.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP, 2005). *Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: INAP.
- LINDE PANIAGUA, Enrique (2008): «La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público», en Enrique LINDE PANIAGUA (Dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Colex, pp. 179-201.
- LORENZO DE MEMBIELA, Juan Bautista (2007): «La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de la eficacia administrativa», en esta REVISTA, 31, pp. 249-264.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (MHAP, 2013). *Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: evaluación del desempeño. Conclusiones*. Recuperado de: <http://femp.femp.es/files/566-1503archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20desempe%C3%B1o.pdf>.
- PADILLA RUIZ, Pedro (2015): *La evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público* (tesis doctoral). Recuperado de: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/20351/TESIS%20Padilla%20Ruiz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- PALOMAR OLMEDA, Alberto (2012): «Impasse y deterioro del marco jurídico. ¿Habrá que cambiar el EBEP antes de aplicarlo?», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, pp. 78-93.
- PONCE SOLÉ, Juli (2017): «Códigos éticos y de conducta. Un factor clave en la cultura de integridad de los entes locales», en Manuel VILLORIA MENDIETA (Dir.) y Xavier FORCADELL ESTELLER (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Barcelona, Tecnos, pp. 257-286.
- QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo (2014): «La evaluación del desempeño en el empleo público: presupuestos, interrogantes y algunas respuestas», en Francisco BALAGUER CASTELLÓN y Estandisla ARANA GARCÍA (coords.), *Libro homenaje al profesor Rafael Barranco Vela*, Madrid, Civitas, pp. 1243-1262.

- RASTROLLO SUÁREZ, Juan José (2018): *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*, 1ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 330 pp.
- TODOLÍ SIGNES, Adrián (2017): *Retribuciones y Evaluación del Desempeño en el Sector Público*, 1ª ed., Cizur Menor, Aranzadi, 187 pp.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel y DEL PINO MATUTE, Eloísa (2009): *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 688 pp.