

**LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRAS LA
ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 7/2007, DE 12 DE
ABRIL, DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO
PÚBLICO: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA SU
IMPLANTACIÓN EN LAS ENTIDADES LOCALES**

A. SERRANO Y
M. P. TERUEL

SUMARIO: I. EL MARCO JURÍDICO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS: 1. El Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. 2. El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, y la evaluación del desempeño. 3. Regulación del acceso y de la provisión de puestos de trabajo en el EBEP. 4. Planificación de recursos humanos. 5. Régimen disciplinario. 6. A modo de recapitulación sobre la regulación del EBEP que afecta a la carrera administrativa y a la evaluación del desempeño de los empleados públicos.— II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO: 1. Consideraciones previas. 2. Concepto de la evaluación del desempeño y rasgos. 3. La evaluación del desempeño: análisis de puestos: A) Desempeño de la tarea. B) Desempeño contextual. C) Conductas contra-productivas.— III. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ENTIDADES LOCALES: ¿EFECTO BOE O EFECTO VITRINA?

RESUMEN: El Estatuto Básico del Empleado Público, que ha entrado en vigor el día 13 de mayo de 2007, contempla a la carrera profesional y a la evaluación del desempeño como ejes centrales de la reforma del empleo público español. Este trabajo trata de analizar la regulación del Estatuto sobre los dos aspectos que integran la evaluación del desempeño, es decir, la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados, aproximándonos a técnicas y sistemas que hasta ahora, salvo contadas excepciones, no se han implantado en las Administraciones Públicas, y que en el caso de las Entidades locales ofrecen singularidades y dificultades añadidas.

Palabras claves: empleados públicos; evaluación del desempeño; Entidades locales; Administración Pública; conducta profesional; objetivos; rendimiento.

ABSTRACT: The Basic Statute of the Civil servant, which has come into force on May 13, 2007, mediates to the professional career and to the evaluation of the carrying out as backbones of the reform of the public Spanish employment. This work tries to analyze the regulation of the Statute on both aspects that integrate the evaluation of the carrying out, that is to say, the professional conduct and the performance or achievement of results, coming closer technologies and systems that till now, except for few exceptions, have not been implanted in the Public Administrations, and that in case of the Local authorities offer singularities and added difficulties.

Key words: civil servants; evaluation of the carrying out; Local authorities; Public Administration; professional conduct; objectives; productivity; performance; carrying out.

I. EL MARCO JURÍDICO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

Antes de abordar el análisis de la evaluación del desempeño, en su faceta de sistemas y técnicas para la gestión de los recursos humanos en el seno de las Administraciones Públicas, hay que ahondar con carácter previo en el conocimiento de su actual marco jurídico, que está constituido por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público —en adelante, EBEP—, norma básica que supone un punto de inflexión en esta materia, ya que puede sostenerse que la espina dorsal de la reforma del empleo público de 2007 pretende estar constituida precisamente por la carrera profesional y la evaluación del desempeño de los servidores públicos.

En primer lugar, nos centraremos en el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, presidida por el profesor SÁNCHEZ MORÓN, para, a continuación, detenernos en el propio EBEP, en su Exposición de Motivos, y, especialmente, el conjunto de preceptos de los que podemos extraer las consecuencias que el legislador parece que ha pretendido con esta reforma. Finalmente, efectuaremos una recapitulación crítica de cómo se ha articulado la evaluación del desempeño en este Estatuto.

Digamos, anticipándonos a los puntos que siguen a continuación, que en el artículo 14. c) EBEP se incorpora entre los derechos individuales de los empleados públicos el de la progresión en la carrera profesional y la promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.

Para el personal laboral se establece en el artículo 19 que hará efectiva su carrera profesional y promoción a través del Estatuto de los Trabajadores

y de los Convenios Colectivos, y para los funcionarios de carrera la regulación que se contiene de la carrera profesional en los artículos 16 y siguientes, y de la evaluación del desempeño, en el artículo 20, no ofrece un resultado plenamente satisfactorio, con falta de sintonía con lo que dispone el artículo 14 citado, ya que se opta por un diseño de carrera abierto a la concreción por las Leyes de Función Pública, que genera inseguridad jurídica, por su disponibilidad (1), olvidando a la promoción interna entre los efectos de la evaluación del desempeño o no incluyendo tampoco la necesidad de aprobar sistemas objetivos para la provisión de puestos de trabajo.

Veamos, pues, los claroscuros de esta reforma, que puede suponer —si al final contamos con el necesario desarrollo de las Leyes de Función Pública—, un giro copernicano en el panorama del empleo público español, en el que hasta ahora sólo contábamos con experiencias aisladas por lo que se refiere a la evaluación del desempeño.

1. El Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público

La Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, constituyó la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, con la finalidad de llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirviera de base para la posterior elaboración del anteproyecto de dicho Estatuto. Pues bien, en el Informe de la Comisión, de abril de 2005, entre otros aspectos, se analiza la situación actual de la carrera de los funcionarios públicos, que opera sobre todo a través de la ocupación sucesiva de diferentes puestos de trabajo, a la que se vincula la consolidación del grado personal, criticando la movilidad «artificial y excesiva» que se produce para poder progresar profesional y económicamente, y la espiral de creación de puestos que, sin variar sustancialmente sus contenidos, tienen asignados diferentes complementos específicos o de destino —con nive-

(1) Contradicториamente con esta disponibilidad, la Disposición Adicional 10.^a concreta que la carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos, correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario, que tendrán la consideración de mínimos, a partir de los cuales se producirán los ascensos que procedan, según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito.

Curiosamente, a pesar del carácter abierto y no obligatorio de la carrera horizontal, como recuerda la propia Exposición de Motivos, se la menciona en el artículo 20, al hablar de la evaluación del desempeño, cuando hubiera sido más acertado añadir o el sistema correspondiente establecido en las respectivas Leyes de Función Pública. En este sentido, es más correcto el planteamiento del artículo 24. a) cuando al referirse a las retribuciones complementarias alude a la progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa, sin más concreciones.

les de ingreso elevados en cuerpos o escalas del Grupo A de titulación—, lo que redundó en estructuras organizativas poco racionales y en una sobrecarga para las unidades de gestión de recursos humanos.

Refiriéndose a las entidades locales, señala la Comisión que es materialmente imposible una carrera basada en el puesto de trabajo, ya que no existen puestos suficientes que permitan la progresión, con la consecuencia de que se produce «la acomodación más o menos rutinaria al único puesto que el funcionario puede ocupar o la búsqueda de oportunidades en otras Administraciones más extensas o en la empresa privada», de forma que resulta difícil hablar de un sistema de carrera real y eficiente.

En concreto, la Comisión a la hora de plantear una nueva carrera administrativa articulada en torno al desempeño del puesto de trabajo y al desarrollo de las competencias de los empleados públicos, proponía que el Estatuto Básico permitiera a las Administraciones que lo deseasen implantar un sistema de carrera horizontal, que no descansase en la movilidad jerárquica o vertical de ascenso a puestos de trabajo de nivel superior, sino en el reconocimiento de los conocimientos técnicos y de trabajo desarrollado por el empleado público, mediante la determinación de distintas categorías (o modalidades equivalentes), fijando el número de categorías, los criterios de progresión de una a otra y la compensación económica retributiva correspondiente a cada una.

A continuación, pp. 107 y ss., la Comisión aborda la evaluación del desempeño, que entiende como un requisito esencial para la gestión de la carrera profesional, partiendo de que la finalidad de la evaluación va más allá de la promoción, «ya que debe desplegar sus efectos en otras parcelas de la gestión de recursos humanos, especialmente en las retributivas», y está llamada a ser un factor fundamental de mejora de la motivación y el rendimiento del empleado público, y en elemento central de cualquier reforma modernizadora de las Administraciones Públicas. De esta forma, incluye entre los derechos de carácter individual el de ser evaluado de forma objetiva y transparente en el ejercicio de sus funciones.

Aunque reconoce que la evaluación del desempeño no ha formado parte, hasta ahora, de nuestra cultura administrativa, la Comisión sostiene que el Estatuto Básico debería establecer la obligatoriedad de organizar sistemas de evaluación del desempeño de los empleados en todas las Administraciones Públicas, garantizando la objetividad e imparcialidad, mediante la previa determinación de criterios objetivos, transparentes y previsibles de evaluación y la aplicación de técnicas adaptadas al contenido funcional de los puestos de trabajo y a las finalidades perseguidas por la evaluación en cada caso, «dicho sea sin perjuicio de los informes de valoración que emitan los órganos competentes superiores y del valor que se atribuya a los mismos», admi-

tiendo tanto los sistemas de evaluación del rendimiento individual como de grupo, equipo o unidad de trabajo, y tanto los que se basan en la apreciación de los resultados obtenidos como aquéllos que lo hacen en la valoración de comportamientos o conductas de las personas.

Si bien se reconoce que se trata de recoger unas observaciones generales que habrán de ser desarrolladas en cada ámbito, a juicio de la Comisión, el Estatuto debería establecer expresamente la vinculación de la evaluación del desempeño con la promoción y carrera de los empleados públicos y la aplicación, cuando proceda, de complementos de productividad o cualesquier otros conceptos retributivos ligados a la productividad o rendimiento, o, en su caso, con la no percepción de los mismos.

La Comisión dirá, en particular, p. 160, que cada Administración debe determinar para cada rama, sector y nivel de propio empleo público las formas de evaluación, los criterios a tener en cuenta y las consecuencias, favorables o desfavorables en términos de percepción del mencionado complemento de productividad o similar. De igual forma, al abordar las incompatibilidades, indica que el Estatuto habría de condicionar el reconocimiento de compatibilidad para realizar actividades privadas al estricto cumplimiento del horario y jornada en la Administración y a la evaluación positiva del desempeño.

Para ello se requiere desarrollar importantes capacidades internas en las organizaciones públicas: sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, instrumentos para valorar competencias, técnicos especializados, directivos capacitados y comprometidos, y una aplicación gradual «dependiendo de la capacidad de cada organización para evaluar el desempeño y las competencias de sus empleados».

La propuesta de la Comisión es la de que el Estatuto Básico del Empleado Público debe hacer hincapié en la obligación de todas las Administraciones públicas de introducir sistemas de evaluación del rendimiento de sus funcionarios de carrera, mediante la aplicación gradual —ligada al reforzamiento de las capacidades de gestión de recursos humanos de cada Administración— de criterios y técnicas que garanticen la objetividad e imparcialidad de la evaluación, vinculando expresamente a sus resultados la promoción profesional y los complementos de productividad o similares de los empleados públicos.

Plantea también la necesidad de que el Estatuto prevea igualmente la posibilidad de reclamaciones de los interesados contra las decisiones de evaluación ante los órganos administrativos especializados correspondientes, en aquellas Administraciones Públicas que los establezcan, y para la promoción profesional del personal laboral la Comisión propone que el Estatuto

Básico remita a la negociación colectiva la determinación del régimen de promoción profesional de los empleados públicos con contrato laboral, sin perjuicio de la posibilidad de adaptarlo a los principios y criterios aplicables a los funcionarios, a través de la negociación.

En el capítulo de formación, la Comisión destaca la importancia de la evaluación del desempeño, señalando que para hacer efectivo el derecho y el deber de formación servirá de considerable ayuda que las Administraciones logren implantar sistemas de evaluación del desempeño, «pues, además de los beneficios que despliegan en otras áreas, en el campo de la formación constituyen un instrumento importante para la detección de necesidades».

De la misma manera, al referirse a la provisión de puestos de trabajo y a la movilidad de los funcionarios públicos, la Comisión propugna que el puesto de trabajo debería conservar su importancia, ya que a través de él se realiza la definición de perfiles de idoneidad, y la atribución de tareas y evaluación de su desempeño, elementos imprescindibles para una correcta gestión de recursos humanos.

Por último, la Comisión entiende que el Estatuto debería establecer un catálogo de posibles sanciones más flexible que el actual y adaptado al sistema de promoción profesional y de evaluación de los empleados públicos que propugna, reforzando los valores éticos del servicio. En este sentido, propone entre las posibles sanciones disciplinarias la prohibición temporal de participar en procedimientos de provisión de puestos de trabajo o de movilidad voluntaria o en procedimientos de evaluación para el ascenso de categoría, o la regresión en la categoría.

2. El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, y la evaluación del desempeño

La Exposición de Motivos del EBEP, al referirse al catálogo de derechos de los empleados públicos, incorpora, junto a los más tradicionales, otros de reciente reconocimiento, como los relativos a la objetividad y transparencia de los sistemas de evaluación, y deja explícitamente que es preciso introducir algunas reformas para mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los funcionarios, señalando lo siguiente:

«Sin imponerlo a todas las Administraciones Públicas, el Estatuto Básico permite que se configuren modelos de carrera horizontal, desvinculada de los cambios de puesto de trabajo y basada en el desarrollo de las competencias y en el rendimiento. De esta manera podrá reducirse la inflación orgánica y la excesiva movilidad voluntaria del personal, que ha acabado por caracterizar al modelo en vigor, ya que concentra todas las oportunidades de carrera en el des-

empeño sucesivo de puestos de trabajo. Ello no obstante, el Estatuto permite también continuar con esta modalidad de carrera en aquellas Administraciones o áreas del empleo público en que se considere conveniente y adoptar otras que combinen elementos de carrera horizontal y vertical».

Sigue diciendo la Exposición de Motivos que, en la nueva regulación, la evaluación del desempeño de los empleados públicos es un elemento fundamental, que las Administraciones Públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia, adelantando que la evaluación periódica deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, de la provisión y del mantenimiento de los puestos de trabajo, así como para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento.

Pretende generalizar algunas experiencias que ya existen en el ámbito de nuestras Administraciones Públicas, e introducir así un factor de motivación personal y de control interno, que es común a las reformas del empleo público que se han adoptado o se están articulando en el ámbito europeo, considerando que: «es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio».

La continuidad misma del funcionario en su puesto de trabajo alcanzado por concurso, según anticipa la Exposición de Motivos, se ha de hacer depender de la evaluación positiva de su desempeño, «pues hoy resulta ya socialmente inaceptable que se consoliden con carácter vitalicio derechos y posiciones profesionales por aquellos que, eventualmente, no atiendan satisfactoriamente a sus responsabilidades». Al mismo tiempo, defiende que resulta necesario facilitar la promoción interna de todos los empleados que adquieran las competencias y requisitos necesarios para progresar en su carrera, desde los niveles inferiores a los superiores, de manera que no se limiten las oportunidades de quienes tienen interés y deseo de alcanzar con su dedicación y esfuerzo las mayores responsabilidades. Se pretende ganar en eficacia y equidad, lo que ha de traducirse tarde o temprano en una mejora de los servicios, y que la nueva Ley introduzca algunas modificaciones en el sistema retributivo de los funcionarios públicos.

Entrando ya a conocer los preceptos del EBEP que abordan la cuestión de la carrera profesional y la evaluación del desempeño, el artículo 1.3, que contiene los fundamentos de actuación del Estatuto, refleja, entre otros, los

de igualdad, mérito y capacidad (2) en el acceso y en la promoción profesional; la eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos; el desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos, y la evaluación y responsabilidad en la gestión, indicando el artículo 18 que las Administraciones Públicas adoptarán medidas que incentiven la participación de su personal en los procesos selectivos de promoción interna y para la progresión en la carrera profesional.

El artículo 14 EBEP menciona entre los derechos individuales de los empleados públicos los siguientes:

- b) Al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional y de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional
- c) A la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación.
- d) A participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios y a ser informado por sus superiores de las tareas a desarrollar.
- e) A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral.

Si nos adentramos ahora en la carrera profesional y la evaluación del desempeño, contenida en el Capítulo II del Título III del EBEP, debemos tener presente que de acuerdo con la disposición final cuarta, apartado 2, producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto, y que el apartado 3 de esta misma disposición dispone que hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

La definición de la carrera profesional y las modalidades en que puede consistir, sin carácter exhaustivo, la encontramos en el artículo 16:

1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional
2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

(2) Téngase en cuenta que el mérito y la capacidad no tienen el mismo significado en un modelo de empleo público, como sucede en Francia, en el que el mérito se aproxima a la experiencia y la capacidad a los conocimientos, que en países anglosajones en los que se apuesta por la evaluación del desempeño o la gestión por competencias.

A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

3. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:

- a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.
- b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el Capítulo III del Título V de este Estatuto.
- c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.
- d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.

4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito.

La disposición adicional décima concreta que la carrera profesional de los funcionarios de carrera se iniciará en el grado, nivel, categoría, escalón y otros conceptos análogos correspondientes a la plaza inicialmente asignada al funcionario tras la superación del correspondiente proceso selectivo, que tendrán la consideración de mínimos. A partir de aquéllos, se producirán los ascensos que procedan según la modalidad de carrera aplicable en cada ámbito. La carrera horizontal se recoge en el artículo 17 en los siguientes términos:

Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:

a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra cosa.

b) 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.

Por lo que se refiere a la carrera profesional y promoción de los contratados laborales, el artículo 19 indica que el personal laboral tiene igualmente derecho a la promoción profesional y que se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos.

Si entramos a conocer de la cuestión concreta de la evaluación del desempeño, el artículo 20 del Estatuto dispone:

1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.

2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

3. 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.

4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.

5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo.

Los directivos profesionales, a que alude el artículo 13, también estarán sujetos a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados, teniendo presente que la determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos previstos en el EBEP.

La incidencia que el nuevo modelo de empleo público tiene en el aspecto retributivo la encontramos en el artículo 24, al regular las retribuciones complementarias:

La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.

b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.

c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Entre las condiciones de empleo objeto de negociación, el artículo 37 incluye las siguientes materias:

c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.

d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.

Por la incidencia que tiene, a nuestro juicio, en la evaluación del desempeño, hemos de traer a colación también la regulación del EBEP contenida en los artículos 52, 53 y 54. El artículo 52, en concreto, contiene los deberes básicos de los empleados públicos, prefigurando su Código de Conducta:

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este Capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

A su vez, el artículo 53 contiene los principios éticos siguientes:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquier otras que puedan colisionar con este principio.

3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público. 7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.

8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.

9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.

11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no sólo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.

12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Finalmente, el artículo 54 sigue detallando nuevos deberes, bajo el epígrafe de principios de conducta:

Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.

2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en

cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.

4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.

7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.

9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.

10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.

11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

3. Regulación del acceso y de la provisión de puestos de trabajo en el EBEP

El artículo 61 EBEP desarrolla los sistemas selectivos de acceso al empleo público, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 55, señalando lo siguiente:

Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto.

Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

2. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

3. Los procesos selectivos que incluyan, además de las preceptivas pruebas de capacidad, la valoración de méritos de los aspirantes sólo podrán otorgar a dicha valoración una puntuación proporcionada que no determinará, en ningún caso, por sí misma el resultado del proceso selectivo.

4. Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública.

5. Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos.

6. Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

Sólo en virtud de ley podrá aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso que consistirá únicamente en la valoración de méritos.

7. Los sistemas selectivos de personal laboral fijo serán los de oposición, concurso-oposición, con las características establecidas en el apartado anterior, o concurso de valoración de méritos.

Las Administraciones Públicas podrán negociar las formas de colaboración que en el marco de los convenios colectivos fijen la actuación de las Organizaciones Sindicales en el desarrollo de los procesos selectivos.

8. Los órganos de selección no podrán proponer el acceso a la condición de funcionario de un número superior de aprobados al de plazas convocadas, excepto cuando así lo prevea la propia convocatoria.

No obstante lo anterior, siempre que los órganos de selección hayan propuesto el nombramiento de igual número de aspirantes que el de plazas convocadas, y con el fin de asegurar la cobertura de las mismas, cuando se produzcan renuncias de los aspirantes seleccionados, antes de su nombramiento o toma de posesión, el órgano convocante podrá requerir del órgano de selección relación complementaria de los aspirantes que sigan a los propuestos, para su posible nombramiento como funcionarios de carrera.

En materia de provisión de puestos de trabajo, el artículo 79 se ocupa del concurso de provisión de los puestos de trabajo del personal funcionario de carrera —como sistema ordinario—, indicando:

1. El concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico. La composición de estos órganos responderá al principio de profesionalidad y especialización de sus miembros y se adecuará al criterio de paridad entre mujer y hombre. Su funcionamiento se ajustará a las reglas de imparcialidad y objetividad.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán el plazo mínimo de ocupación de los puestos obtenidos por concurso para poder participar en otros concursos de provisión de puestos de trabajo.

3. En el caso de supresión o remoción de los puestos obtenidos por concurso se deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema.

A su vez, el artículo 80 contempla la provisión de puestos de trabajo mediante libre designación con convocatoria pública del personal funcionario de carrera, en los términos siguientes:

1. La libre designación con convocatoria pública consiste en la apreciación discrecional por el órgano competente de la idoneidad de los candidatos en relación con los requisitos exigidos para el desempeño del puesto.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto establecerán los criterios para determinar los puestos que por su especial responsabilidad y confianza puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública.

3. El órgano competente para el nombramiento podrá recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de los candidatos.

4. Los titulares de los puestos de trabajo provistos por el procedimiento de libre designación con convocatoria pública podrán ser cesados discretionalmente. En caso de cese, se les deberá asignar un puesto de trabajo conforme al sistema de carrera profesional propio de cada Administración Pública y con las garantías inherentes de dicho sistema.

La provisión de puestos de trabajo y movilidad del personal laboral se contiene en el artículo 83, disponiendo que se realizará de conformidad con lo que establezcan los convenios colectivos que sean de aplicación y, en su defecto, por el sistema de provisión de puestos y movilidad del personal funcionario de carrera.

Un estudio (3) de la Universidad Carlos III, dirigido por ocho expertos en selección por competencias y evaluado por 1.317 profesionales con capacidad de decisión en la selección de personal, ha puesto de relieve que la capacidad de aprendizaje, saber trabajar en equipo y la responsabilidad resultan determinantes a la hora de contratar a alguien. En este estudio se constata que las siete habilidades más demandadas en la contratación de licenciados y diplomados son la capacidad de aprendizaje; el trabajo en equipo;

(3) *Gaceta Universitaria*, núm. 518, de 3 de mayo de 2005, y versa sobre la Identificación de los Valores y Competencias demandados en el Mercado Profesional a Titulados Universitarios.

la responsabilidad en el trabajo; la actitud positiva y optimismo; la flexibilidad y capacidad de adaptación; la orientación al cliente y la resolución de problemas. Por el contrario, resultan menos demandados —como habilidades a la baja—, el espíritu de liderazgo; la negociación (4); el conocimiento de idiomas; la creatividad e innovación; aplicar conocimientos teóricos a la práctica —a corto plazo, no en cambio a largo plazo—; el afrontamiento del estrés y la tolerancia a la frustración.

4. Planificación de recursos humanos

El Título V del Estatuto se centra en la ordenación de la actividad profesional y nos interesa destacar el artículo 69, referido a los objetivos e instrumentos de la planificación, en el que se dispone que:

1. La planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas tendrá como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad.

2. Las Administraciones Públicas podrán aprobar Planes para la ordenación de sus recursos humanos, que incluyan, entre otras, algunas de las siguientes medidas:

a) Análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos, como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos.

b) Previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo.

c) Medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen.

d) Medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo III del presente Título de este Estatuto.

e) La previsión de la incorporación de recursos humanos a través de la Oferta de empleo público, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

3. Cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación.

(4) Véase a L. MUNDUATE JACA y F. J. MEDINA DÍAZ, *Gestión del conflicto, negociación y mediación*, Madrid, Psicología Pirámide, 2005.

5. Régimen disciplinario

El título VII del EBEP recoge el régimen disciplinario de los empleados públicos, del que vamos a reflejar el contenido de los artículos 93 a 96, ambos inclusive. Cabe recordar que los deberes de los empleados públicos y el Código de Conducta informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos y que entre las sanciones se incluye ahora, artículo 96.1.e), el demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.

Art. 93. Responsabilidad disciplinaria.

1. Los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente Título y en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto.

2. Los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos.

3. Igualmente, incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.

4. El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral.

Art. 94. Ejercicio de la potestad disciplinaria.

1. Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.

2. La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios:

a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.

b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.

c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.

d) Principio de culpabilidad.

e) Principio de presunción de inocencia.

3. Cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.

Art. 95. Faltas disciplinarias.

1. Las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.
2. Son faltas muy graves:
 - a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
 - b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
 - c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
 - d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
 - e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
 - f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
 - g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
 - h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.
 - i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
 - j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
 - k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
 - l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
 - m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
 - n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
 - ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
 - o) El acoso laboral.
 - p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

3. Las faltas graves serán establecidas por Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
- b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
- c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.
4. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias.

Art. 96. Sanciones.

1. Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:
 - a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
 - b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaba.
 - c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
 - d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
 - e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
 - f) Apercibimiento.
 - g) Cualquier otra que se establezca por Ley.
2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave.
3. El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación.

6. A modo de recapitulación sobre la regulación del EBEP que afecta a la carrera administrativa y a la evaluación del desempeño de los empleados públicos

De la lectura del Estatuto Básico del Empleado Público, podemos efectuar el siguiente resumen que comprende el conjunto de preceptos que abordan la carrera administrativa y la evaluación del desempeño:

— *Ámbito temporal de las previsiones del Estatuto*

El nuevo marco jurídico producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto, por lo que nos encontramos ante una eficacia demorada de las previsiones contenidas en el Estatuto (Disposición Final Cuarta, apartado 2), y, consecuentemente, continuarán aplicándose las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan a lo establecido en el EBEP (apartado 3 de la citada disposición final cuarta).

No obstante, la evaluación anticipatoria que se despliega a través de la selección del conjunto de los empleados públicos (Título IV del Estatuto) no tiene la eficacia demorada, siendo aplicable desde su entrada en vigor, es decir, el día 13 de mayo de 2007.

— *Preceptos informadores de la evaluación del desempeño*

Entre los fundamentos de actuación que refleja el Estatuto se incluyen expresamente la igualdad, el mérito y la capacidad en el acceso y en la promoción profesional; la eficacia en la planificación y gestión de los recursos humanos; el desarrollo y cualificación profesional permanente de los empleados públicos; la jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas, y la evaluación y responsabilidad en la gestión (artículo 1.3).

Constituyen derechos individuales de los empleados públicos, entre otros, la progresión en la carrera profesional y la promoción interna según los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que se materializarán mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación, así como la formación continua y la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral (artículos 14. c) y g) y 16).

Esta previsión choca, sin embargo, con la regulación dada a la evaluación del desempeño en el artículo 20, ya que la aplicación de los sistemas objetivos de evaluación del desempeño no los extiende, sorprendentemente, ni a la carrera profesional vertical ni a la promoción interna.

— *Preceptos referidos a la evaluación del desempeño predictiva: el acceso al empleo público*

Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas precisas. Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, de forma oral o por escrito, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habi-

lidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas. Si se incluye la valoración de méritos, éstos no determinarán, por sí mismos, el resultado del proceso selectivo (artículo 61.2).

Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de períodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas (artículo 61.5).

Los sistemas selectivos serán los de oposición y concurso-oposición para el acceso a la condición de funcionario de carrera y de oposición, concurso-oposición y concurso para acceso a la condición de personal laboral, salvo que por ley, excepcionalmente, se autorice el procedimiento de concurso para acceder a plazas de personal funcionario (artículo 61.6 y 7).

— *Preceptos del EBEP sobre la evaluación del desempeño de los funcionarios de carrera*

Las modalidades de carrera profesional de los funcionarios de carrera tienen carácter abierto y no obligatorio y pueden consistir, según la regulación que efectúen las Leyes de Función Pública, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las modalidades siguientes: carrera horizontal; carrera vertical; promoción interna horizontal y promoción interna vertical. Se puede progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito (artículo 16).

La regulación de la carrera horizontal de los funcionarios de carrera —dentro del marco no obligatorio con el que se ha diseñado— contenida en las Leyes de Función Pública podrá aplicar, entre otras, la articulación de un sistema remunerado de grados, categorías, niveles..., y valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad del trabajo, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, y la inclusión de otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida (artículo 17).

La evaluación del desempeño tiene carácter obligatorio en las Administraciones Públicas, que deben establecer sistemas que permitan medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados, con criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos (artículo 20. 1 y 2).

Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal —aunque ya hemos dicho que esta

modalidad de carrera no es obligatoria—, así como en la formación, en la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias (artículo 20.3).

La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada (artículo 20.4).

La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos —artículo 24.c)—, así como el cese del puesto de trabajo obtenido por concurso requerirán la aprobación previa de los sistemas objetivos que permitan medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados, con los mencionados criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, aplicándose sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos (artículo 20.5).

Ya hemos dicho antes que, sorprendentemente, el artículo 20.5, no prevé la aplicación de los sistemas objetivos de evaluación del desempeño ni en la carrera profesional vertical ni en la promoción interna, frente a la previsión del artículo 14.g) del Estatuto, y a pesar también de que las Administraciones Públicas deban determinar los efectos de la evaluación en la provisión de puestos de trabajo —modalidad de carrera profesional vertical—. En este punto, merece una clara crítica la regulación del EBEP sobre la evaluación del desempeño.

Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño es una materia objeto de negociación en las Mesas Generales de Negociación [artículo 37.1.d)].

El desempeño diligente de las tareas asignadas a los empleados públicos, el velar por los intereses generales con sujeción al ordenamiento jurídico y la actuación con arreglo a los deberes recogidos en el artículo 52 y los principios éticos y de conducta de los artículos 53 y 54, aplicables desde la entrada en vigor del Estatuto, el día 13 de mayo de 2007, y que vinculan a la Administración con los ciudadanos, deben constituir el referente básico para los sistemas objetivos de evaluación del desempeño.

El concurso, como procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo, consistirá en la valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos (artículos 78 y 79).

En el procedimiento excepcional de provisión de puestos de trabajo, mediante libre designación, el órgano competente para el nombramiento

puede recabar la intervención de especialistas que permitan apreciar la idoneidad de los candidatos (artículos 78 y 80).

— *Preceptos del EBEP sobre la evaluación del desempeño del personal laboral*

La carrera profesional y la promoción del personal laboral se hará efectiva a través de los procedimientos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o en los Convenios Colectivos (artículo 19).

— *Preceptos referidos al personal directivo profesional, funcionario de carrera o contratado mediante relación laboral de carácter especial de alta dirección*

El personal directivo profesional está sujeto igualmente a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados (artículo 13.3).

— *Deberes y régimen disciplinario de los empleados locales: su vertiente en la carrera profesional*

El conjunto de deberes de los empleados públicos que reflejan los artículos 52 a 54 EBEP, con poca fortuna en cuanto a su sistematización y que no tiene carácter exhaustivo —piénsese, por ejemplo, en las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el artículo 35.b), de identificarse ante los ciudadanos, o en el artículo 41 de responsabilidad por la tramitación de los procedimientos—, debe servir no sólo como informador de la interpretación del régimen disciplinario de los empleados públicos (artículo 52) sino también como parámetro de referencia de la valoración de la conducta profesional, a que alude el artículo 20, dado su indiscutible carácter objetivo a estos efectos.

En este sentido, habrá de desplegar efectos positivos, cuando la evaluación del desempeño así lo sea, pero también efectos desfavorables, cuando la evaluación del desempeño sea negativa, desde el punto de vista de la carrera profesional horizontal —si se ha implantado esta modalidad en la respectiva Administración—, de la remoción en el puesto obtenido por concurso, y de las retribuciones complementarias o, si entra en el campo disciplinario, de la sanción de demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria (artículo 96).

— *La formación de los empleados públicos*

Una mención especial debe hacerse a cómo se ha articulado la formación de los empleados públicos en el EBEP. Su Exposición de Motivos señala que el sistema de empleo que permite afrontar el reto de una buena admi-

nistración es el que, entre otros aspectos, estimula a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda oportunidades de promoción profesional, partiendo de que el desarrollo y la cualificación profesional permanente de los funcionarios (artículo 1) es uno de los fundamentos de actuación que refleja el Estatuto, que concreta en el artículo 14, como derechos individuales de los empleados públicos el de la formación continua y la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral, o que indica en el artículo 16 que a efectos de la carrera profesional las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.

El artículo 20, con una redacción no muy afortunada, vincula la evaluación del desempeño con la formación, que aparece en el artículo 37 como materia objeto de negociación en la respectiva Mesa General de Negociación, y contempla como deber de los empleados públicos en el artículo 54 el mantener actualizada su formación y cualificación.

También, el artículo 69 alude expresamente a la formación para alcanzar el objetivo, dentro de la planificación de recursos humanos, de contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles.

Finalmente, hemos de recordar que el Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del EBEP defendía que, desde el punto de vista del empleado público, la formación ha de ser reconocida como un derecho y como un deber, ligado a los sistemas de evaluación del desempeño, y que, en consecuencia, los empleados «no sólo deben tener reconocido el derecho a acceder a determinadas acciones formativas, salvo que lo impidan imperiosamente las exigencias del servicio, sino que también pueden ser obligados por su Administración a tomar parte en actividades del mismo género, durante el tiempo que se precise para incrementar sus capacidades».

II. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

1. Consideraciones previas

El reto de conseguir una Administración moderna y eficaz, que desarrolle las políticas públicas locales desde el servicio a los intereses generales, precisa de una gestión de recursos humanos adaptada al nuevo modelo de empleo público de las Administraciones españolas, que se instaura en el Esta-

tuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, y que supone un giro sustancial respecto de las reformas de la función pública de la segunda mitad del siglo XX.

En efecto, tanto la ley de función pública de 1964 (5), que, desde la base de los cuerpos funcionariales que indicaban «quién era» el funcionario, puso el énfasis en el puesto de trabajo, es decir, «que hacía» o mejor que debía hacer el funcionario, auspiciando sin éxito la provisión de puestos de trabajo mediante el concurso de méritos, o institucionalizando la figura del personal eventual, como la Ley de 1984 (6), que intentó avanzar en esa línea, apuntando, sin el necesario desarrollo, a la clasificación de los puestos, o a los grados personales..., adolecieron del grave defecto consistente en no afrontar de una manera seria la carrera administrativa, lo que ha sido fácilmente observable tanto en la regulación del acceso al empleo público, como en la provisión de puestos de trabajo, así como en la política retributiva, o en la de formación, en la inexistencia de una función directiva profesionalizada, y en la necesidad de introducir técnicas de evaluación del desempeño, que conformen un sistema creíble, capaz de inspirar la confianza y la motivación de los servidores públicos —para poder alcanzar sus legítimas aspiraciones—, y al mismo tiempo integrarlo con las estrategias de la organización y sus políticas públicas, y llegar a materializar eficaz y eficientemente el acceso a los servicios públicos por parte de la ciudadanía.

Durante la vigencia de la Ley de 1984 y de las reformas que ha sufrido, especialmente la de 1988, se ha producido, por otro lado, como apunta el Informe de la Comisión de Expertos, una rápida evolución de los conocimientos y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, y, con ello, de los requerimientos de la Administración a sus empleados.

La organización burocrática tradicional ha dado paso a nuevas pautas en la prestación de servicios por las Administraciones Públicas, externalizando actividades o creando entes instrumentales en una clara huida del Derecho Administrativo, sin las necesarias garantías, mientras que la Psicología del Trabajo y de las Organizaciones ha experimentado también un importante avance en el ámbito privado, en la búsqueda de la eficiencia dentro de la sociedad competitiva y globalizada, que está llamando igualmente a las puertas del sector público y que no admite demora en el impulso político que es exigible en el momento actual.

(5) Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1964, por el que se aprueba la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, vigente parcialmente tras la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público, ex Disposición Derogatoria Única del EBEP.

(6) Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, también parcialmente en vigor, según se desprende de la Disposición Derogatoria Única del EBEP.

Tras las numerosas aportaciones doctrinales (7), y especialmente la de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley 7/007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, cuyos rasgos hemos glosado sucintamente, y que precisa del necesario desarrollo por las Leyes de Función Pública, parte de considerar en su propia Exposición de Motivos que:

«Es obvio, en efecto, que las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el trabajo».

En este mismo sentido, GORRITI (8) nos dice de una manera muy clara «que no hay mayor discriminación que no discriminar. Por otro lado, aceptar que todo el mundo realiza el trabajo bien, es tan falso como negar que todo el mundo se diferencia en la forma como hace las cosas».

El impulso político, primero para desarrollar las Leyes de Función Pública y luego, especialmente, para implementar los instrumentos objetivos, con base en los cuales se ha de concretar la evaluación del desempeño, deviene obligado y no admite más demora, de forma que habrá que generalizar lo que hasta ahora sólo son experiencias pioneras, como sucede en el País Vasco o en algunas entidades locales catalanas, o en el ámbito del Estado con la Agencia Estatal de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas.

Es cierto que en ausencia de una evaluación del desempeño se producen unos «beneficios», como sucede, parafraseando a GORRITI (9), porque no tendremos necesidad de «decirle a alguien que hace mal su trabajo y que algo le va a pasar por ello», nos evitaría «tener que establecer compromisos de cumplimiento que nos estructuren el tiempo»; «tomar decisiones retributivas que paguen más a los que mejor hacen»; «evidenciar las ineficacias de los programas de formación» o «ejercer el liderazgo», entre otros aspectos, pero digamos que el legislador ha tratado de impedir estos supuestos «beneficios» y ahora, por primera vez, exige que la evaluación del desempeño se implante obligatoriamente en el conjunto de las Administraciones Públicas.

(7) Véanse las de FÉREZ, GORRITI, JIMÉNEZ ASENSIO, LONGO, NIETO, PALOMAR O PRATS.

(8) M. GORRITI BONTIGUI, *La evaluación del desempeño: concepto, criterios y métodos*, Ponencia presentada en las Jornadas sobre Nuevos enfoques en la gestión de RRHH en las Administraciones Públicas, celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 22, 23 y 24 de junio de 2005, p. 4.

(9) GORRITI BONTIGUI, *La evaluación del desempeño...*, cit., pp. 4 y 5.

2. Concepto de la evaluación del desempeño y rasgos

El Informe de la Comisión de Expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público señala que la evaluación del desempeño está llamada a ser, si se aplicaba bien, un factor fundamental de mejora de la motivación y del rendimiento del empleado público y pasar a constituirse en un elemento central de cualquier reforma modernizadora de la Administración, tal y como ocurre en otros países de nuestro entorno y en la propia Unión Europea, añadiendo: «Si bien es verdad que la evaluación del desempeño no ha formado parte hasta hoy de nuestra cultura administrativa, también hay que subrayar que en algunos ámbitos sectoriales y Administraciones contamos ya con experiencias suficientemente ilustrativas y positivas de evaluación».

Una primera aproximación al concepto de evaluación del desempeño, dentro de esa nueva cultura administrativa a que aludía el Informe de la Comisión Sánchez Morón, lo tenemos, como ya hemos visto, en el artículo 20 EBEP, es decir, se trata del procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados (10). Pero antes de seguir avanzando en este punto, compartimos en cierta medida las reflexiones de LONGO (11), acerca de «no obsesionarse con los problemas de la medición ni enfascarse en la búsqueda del instrumento más certero y contundente para valorar con acierto» ya que de lo que se trata, sobre todo, es de «adoptar como objeto de atención el rendimiento mismo y, como objetivo, su mejora».

Si bien la evaluación del desempeño está acuñada legalmente en el EBEP, no está definida en cambio la gestión por competencias. Según McCLELLAND (12), que ha devenido en un clásico en esta materia, se estaría haciendo referencia a través de la gestión por competencias a las variables que contribuyen a predecir el rendimiento laboral. Este autor vino a demostrar, ya tempranamente, que los conocimientos académicos y el cociente intelectual no predecían el buen desempeño en el puesto de trabajo, surgiendo el concepto de competencia, que viene a significar las características personales que diferencian a las personas con desempeño superior.

GARDNER, a su vez, en 1983, publicó *Frames of mind*, en el que se centró en las llamadas inteligencias múltiples —verbal, lógico-matemática, espa-

(10) La Society for Industrial and Organizational Psychology (SIOP) la viene a definir en 2003 como la medida de una ejecución o conducta laboral relevante.

(11) F. LONGO, *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas*, «Presupuesto y Gasto Público», núm. 41 (2005), p. 20.

(12) D. McCLELLAND, *Testing for Competence rather than intelligence*, «American Psychologist», 28 (1973), pp. 1-14.

cial, intrapersonal, interpersonal, musical...—, y puso de manifiesto, además, que la inteligencia interpersonal o social es diferenciadora del éxito en ciertas profesiones (comerciales, políticos, profesores, consultores...). Daniel GOLEMAN en su obra *Inteligencia emocional* (13) —entendiendo por tal la capacidad de reconocer nuestros propios sentimientos y los de los demás, para motivarnos a nosotros mismos y para gestionar las emociones en nosotros y en nuestras relaciones—, llegó a definir las competencias emocionales como rasgos personales o un conjunto de hábitos que llevan a un desempeño profesional superior, es decir, una habilidad que aumenta el valor económico que una persona realiza en el mundo laboral.

Coincidimos con LÉVY-LEBOYER (14) al señalar que no es tan relevante identificar las competencias adquiridas como concretar las competencias, a fin de poder predecir las que pueden ser adquiridas, incluyendo el análisis de las condiciones individuales y de entorno que favorecen estas adquisiciones.

Tampoco hemos de perder la perspectiva de que la evaluación del desempeño debe sujetarse a unos determinados criterios si se persigue su validez, que, siguiendo a GORRITI (15), son los de *relevancia* —entendida como la medición de aspectos importantes para la organización (su validez)—; *fiableidad* (16) —si actúa de forma estable (o de forma consistente en la medida) al margen de quién sea el evaluador en condiciones análogas; *discriminación* —si al final se llegan a establecer diferencias entre los evaluados—, y *practicidad* —ofrece claridad en la definición de lo que se esté valorando, teniendo en cuenta el tiempo, los costes...—. A estos criterios, también se podría añadir, por nuestra parte, su grado de aceptabilidad como instrumento objetivo y el carácter informativo y orientador no sólo para la organización sino también para los evaluados.

3. La evaluación del desempeño: análisis de puestos

La evaluación del desempeño va ligada a los análisis de puestos de trabajo, que exigen identificar funciones de un modo dinámico y no bloqueadas, de forma que no queden limitadas las posibilidades de reaccionar por parte de la organización ante los nuevos cambios que se vienen sucediendo.

(13) D. GOLEMAN, *Inteligencia emocional*, Barcelona, Kairós, 1997. Véase también de este autor, *La práctica de la inteligencia emocional*, Barcelona, Kairós, 1998.

(14) C. LÉVY-LEBOYER, *Gestión de las competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, 2003.

(15) GORRITI BONTIGUI, *La evaluación del desempeño...*, cit., p. 6.

(16) La fiabilidad puede medirse por la homogeneidad de puntuaciones al margen de quién sea el evaluador, su carácter atemporal, la correlación con pruebas paralelas...

El artículo 74 EBEP dispone que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que 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, teniendo carácter público estos instrumentos, de forma que dibuja un ámbito muy abierto y, por ello, inconcreto, en este sentido, que las Leyes de Función Pública habrán de perfilar y las distintas Administraciones desarrollar.

Si tomamos como ejemplo la experiencia llevada a cabo en el País Vasco, observamos que en esa Comunidad Autónoma se llega a definir el puesto, en primer lugar, puesto que se descompone en funciones —ámbito del trabajo— y tareas —ámbito del trabajador—, como nos señala FÉREZ (17):

«Por ello se decide definir el puesto como ‘unidad organizativa básica de estructuración de la función pública y está constituido por la agrupación de funciones que, a su vez, se descomponen en tareas’ (Decreto 78/2005, de 12 de abril, por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de sus Organismos Autónomos). *La función es el enunciado de una responsabilidad* que un puesto de trabajo asume respecto de un ámbito; indica *qué* se hace o *qué* se debe hacer. Mientras que *la tarea es el enunciado de una actividad* que identifica un proceso mediante el cual se satisface la responsabilidad enunciada por la función; indica *cómo* se hace o *cómo* se debe hacer».

Esta diferenciación de funciones y tareas se traslada, asimismo, al campo retributivo, de forma que el complemento de destino se liga a las funciones y el complemento específico, en sus diferentes variantes, con las tareas.

Por otro lado, si tenemos en cuenta las categorías de variables que conforman el perfil requerido para el que desempeña un puesto a la hora de ejecutar su trabajo, siguiendo a este mismo autor (18), son las de *los conocimientos* técnicos exigidos para desempeñar el puesto; *las aptitudes*, entendidas como las capacidades que predicen el aprendizaje del puesto, que se pueden medir con los tests clásicos de inteligencia general, aptitud verbal, numérica...; *las destrezas*, adquiridas al juntar, a través del adecuado entrenamiento, los conocimientos y las aptitudes con la experiencia, manifestada en el «saber hacer», y medida con pruebas de simulación, y, por último, *las características o rasgos de personalidad*, que permitirían predecir «que el empleado lo hará y qué sentido tendrá la ejecución».

(17) M. FÉREZ, *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*, en *Estudios de Relaciones Laborales*, núm. 1, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2006, p. 76.

(18) FÉREZ, *La carrera administrativa: nuevas perspectivas...*, cit., pp. 78 y 79.

Ligados a las funciones y tareas, nos encontramos con los conceptos de *polivalencia* (viene a ser el grado de similitud de los puestos, atendiendo a las destrezas); *área funcional* en la que se «agrupan» los puestos en que existe polivalencia, *áreas relacionales*, que interconectan distintas áreas funcionales, surgiendo, a su vez, otros conceptos, como las llamadas rutas profesionales, la carrera horizontal o los sistemas de gestión de carreras.

Hay que destacar también la importancia de describir los estándares de ejecución para identificar lo que significa que el trabajo de los evaluados esté bien, mal o regularmente ejecutado, que, siguiendo a GORRITI (19), se concretan en *la ley, las condiciones y los indicadores*. *La ley* de una tarea vendrá a ser cuándo una tarea se realiza adecuadamente, *las condiciones* de ejecución «identifican aspectos esenciales de la bondad, la forma como la ley se encarna en el producto o cumple en el servicio», y *los indicadores* «normalmente suelen ser aspectos cuantificables, como errores, cantidad crítica a producir, quejas, número de veces que algo debe repetirse. La principal característica del indicador es que no está bajo el dominio directo del trabajador/a, sino que es consecuencia de sus acciones, efecto de su proceder».

A) Desempeño de la tarea

El principal predictor de la ejecución de la tarea, como señala GORRITI (20), siguiendo a BORMAN: «es la aptitud cognitiva formada por los conocimientos del puesto, las destrezas, entendidas como formas estandarizadas de resolver problemas, y los hábitos, entendidos como respuestas características». Este autor precisa que esta tipología, frente a lo que sucede con otras tipologías de desempeño, no tiene carácter general —lo que sí ocurre con las tipologías referidas al desempeño contextual o a las conductas contra-productivas, por ejemplo— sino que varía con el puesto.

Digamos que si se trata de evaluar la producción, los indicadores son de carácter objetivo, apareciendo la calidad y cantidad de producto, absentismo, puntualidad, salario..., mientras que cuando no tienen un aspecto fácilmente cuantificable se utilizarán técnicas de comparación entre los evaluados, técnicas escalares —mediante la utilización de estándares de rendimiento, que pueden incurrir en el «efecto halo», salvo las de elección forzada—, entrevistas libres o basadas en objetivos...

(19) GORRITI BONTIGUI, *La evaluación del desempeño...*, cit., p. 11.

(20) GORRITI BONTIGUI, *La evaluación del desempeño...*, cit., p. 7. A su vez, contempla estudios factoriales y metodologías formales relevantes para evaluar el desempeño de tarea, en los que se contemplan dimensiones de calidad de trabajo, unidades producidas, tiempo, coste-eficacia, gestión o administración...

B) Desempeño contextual

En el desempeño contextual se destaca más la variable de personalidad o motivadora que la puramente cognitiva, a que antes se ha hecho referencia en el desempeño de la tarea, se manifiesta implícitamente en las diferentes organizaciones y define el ambiente de trabajo. Según BORMAN (21) muestra tres dimensiones: *la ayuda a otros, la vinculación con la organización y el desempeño más allá del puesto*, en las que se aprecian, a su vez, subdimensiones, como sucede en lo que se refiere a la ayuda a otros con la cooperación, la cortesía, la motivación; o, si se trata de la vinculación con la organización, la representación, la lealtad y el compromiso, y, finalmente, el desempeño más allá del puesto de trabajo, contempla las subdimensiones de persistencia, iniciativa y autodesarrollo.

C) Conductas contra-productivas

En el estudio de GRUYIS y SACKETT (22), se han evidenciado las 10 conductas contra-productivas más susceptibles de producirse —tras apuntar otras, como baja calidad del trabajo, abusos verbales, físicos o sexuales, uso de drogas, mal uso de la información, robos, destrucción de propiedades de la organización...—:

Conductas Contra-Productivas	Media (1-7)	Desviación
Uso de correo electrónico para fines personales	4,66	2,17
Hacer fotocopias de material propio en el trabajo	4,28	1,95
Usar Internet para fines no relacionados con el trabajo	3,47	1,99
Hacer negocios personales en tiempo de trabajo	3,41	1,80
No leer/conocer las directivas de seguridad	3,28	1,66
Tiempo excesivo y no aprobado para comidas o café	3,12	1,98
Discutir con un compañero de trabajo	2,89	1,41
Perder el tiempo durante el trabajo	2,89	1,49
Hacer llamadas personales a larga distancia	2,86	1,85
Fingir una enfermedad para no ir a trabajar	2,70	1,80

(21) W.C. BORMAN, L.A. PENNER, T.D. ALLEN, y S.J. MOTOWIDLO, *Personality Predictors of Citizenship Performance*, «International Journal of Selection and Assessment», Vol. 9, núms. 1/2, 2001.

(22) M.L. GRUYIS, y P.R. SACKETT, *Investigating the Dimensionality of Counterproductive Work Behavior*, «International Journal of Selection and Assessment», Vol. 11, núm. 1, 2003.

III. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ENTIDADES LOCALES ¿EFECTO BOE O EFECTO VITRINA?

Desde la entrada en vigor del EBEP, el conjunto de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de que haya que esperar a la aprobación de las leyes de Función Pública, se enfrentan a un reto nuevo, el de la evaluación del desempeño de sus empleados públicos, y, en este sentido, las entidades locales han de estar preparadas para ello, asumiendo una nueva cultura que no puede consistir en la aplicación rutinaria de diccionarios de competencias, porque se estaría perdiendo la perspectiva de la correcta evaluación del desempeño.

Como apunta PEIRÓ (23) será preciso un esfuerzo de análisis crítico y una adaptación de los sistemas y técnicas de evaluación desarrollados en otros contextos culturales: «Sólo mediante esta aproximación es posible, al mismo tiempo, aprovechar de manera fructífera los avances realizados en otras latitudes y evitar una reproducción mimética y descontextualizada que, por lo general, ofrece resultados pobres o, incluso, contraproducentes».

Hemos de pensar, igualmente, que no estamos ante una moda pasajera, sino ante un reto, ante una auténtica necesidad que el legislador ha concretado en el Estatuto Básico del Empleado Público y que constituye una oportunidad para cambiar de raíz el empleo público, en el que la implicación de las Corporaciones locales deviene imprescindible, sin cuyo impulso político no se avanzará, pero también el de los responsables del conjunto de los distintos servicios y, específicamente, de las unidades de Recursos Humanos, así como de los evaluados, por lo que la negociación con la representación sindical no puede minusvalorarse.

Se habrá de ahondar en el conocimiento de la respectiva organización de la entidad local y de sus estrategias, de «metas claras», hasta ahora aspectos desconocidos en una buena parte de las Corporaciones locales españolas, embridiando el empleo público con los objetivos de la organización, en una ineludible gestión integrada de Recursos Humanos, y con la conducta profesional desplegada por sus empleados públicos, que son los dos aspectos a que alude el artículo 20 EBEP al referirse a la evaluación del desempeño. De lo contrario, nos encontraremos con una reforma más del empleo público, con una nueva frustración, con una Ley, el EBEP, que, en lugar de servir para transformar la realidad social, hundiendo sus raíces en el texto y en el

(23) J.M.^a PEIRÓ, Prólogo de la obra de S. DÍAZ DE QUIJANO, *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y desarrollo del personal*, Barcelona, EUB, 2000, p. 19.

espíritu de nuestra Constitución, lo que consigue, en cambio, es el llamado «efecto vitrina», como tantos estudios que son meras referencias teóricas, no trasladables a la realidad, incapaces de desplegar los deseados efectos y que no suelen ir más allá de la mera utopía del papel.

No debemos pasar por alto, en este orden de cosas, que ya hace varias décadas que McGREGOR (24) puso de relieve, partiendo de su Teoría X y Teoría Y, que la persona reacciona en buena medida de acuerdo con las creencias que tengamos sobre ella, de tal manera que si se producen estímulos para su carrera profesional —en la que han de creer los poderes públicos—, los trabajadores al servicio de la Administración Local tendrán una respuesta que incrementará su productividad y su grado de motivación e ilusión en las tareas encomendadas.

En el caso de las entidades locales, la existencia mayoritaria de pequeños y medianos municipios, carentes de unidades especializadas de Recursos Humanos, conlleva unas especiales dificultades para la aplicación de una evaluación del desempeño con una base objetiva y científica, que huya de la arbitrariedad de la evaluación y que no supere los umbrales admisibles de los llamados sesgos perceptivos del evaluador, que tendrá que buscar la coherencia y la equidad, y evitar racionalizar decisiones que ya están tomadas de antemano.

Algunos de los riesgos de una evaluación del desempeño que no se aplica adecuadamente, los comenta PEIRÓ (25):

«a nivel individual, el abuso del sistema de evaluación, su uso arbitrario o irresponsable por parte del director o responsable de la evaluación le va a afectar, en un plazo más o menos corto, en su prestigio y en sus relaciones con los evaluados. No hay que olvidar que los evaluados también evalúan y también tienen ciertas cotas de poder en los sistemas organizados no totalitarios.

A nivel institucional 'la politización' del sistema de evaluación o su 'corrupción', llevará a corto o largo plazo su desprecio y deterioro, contribuyendo con ello a la disminución de la capacidad de la organización para conseguir adecuadamente sus fines».

El Estado y las Comunidades Autónomas y, especialmente, las entidades locales supramunicipales —provincias y comarcas—, deben articular mecanismos de asistencia y colaboración con las entidades locales de menor capacidad económica y de gestión para propiciar que también en su ámbito

(24) D. McGREGOR, *The human side of enterprise*, New York, McGraw-Hill, 1960.

(25) PEIRÓ, Prólogo de la obra de S. DÍAZ DE QUIJANO, *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y desarrollo del personal*, cit., p. 27.

se pueda implementar con las características y las garantías que exigen los artículos 14 c) y 20 EBEP, es decir, debemos encontrarnos ante un procedimiento que permita «medir y valorar» la conducta profesional, por un lado, y el rendimiento o el logro de resultados, por el otro, adecuándose a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, y que se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.

Al mismo tiempo, deberá profundizarse en la mejora de los mecanismos selectivos de acceso al empleo público y de provisión de puestos de trabajo. Por lo que se refiere al acceso, habría que completar las oposiciones tradicionales, para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos —como dice el propio artículo 61 EBEP—, con cursos selectivos, períodos de prácticas, exposiciones curriculares por los candidatos, pruebas psicotécnicas y entrevistas, con intervención de personas especializadas, por lo que la asistencia a los municipios de menor capacidad de gestión también deviene absolutamente obligada si desean mejorar sus medios personales, y, en cuanto a la provisión de puestos de trabajo, la aptitud e idoneidad para los puestos deben presidir la labor de las Comisiones de Valoración, dando todo el valor que tienen los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Mención especial merece el capítulo de formación de las entidades locales, que no puede caminar desligada de la estrategia global de la organización respectiva a la que sirven los empleados públicos, sino que ha de integrarse como un elemento esencial de dicha estrategia, por lo que tanto en el diseño, como en el seguimiento y en la evaluación de las acciones formativas no se ha de perder esta perspectiva y, en consecuencia, su conexión con la evaluación del desempeño.

También aquí se pone de manifiesto la carencia de mecanismos de respuesta por el pequeño municipio y la garantía que supone, en este sentido, la actuación a través de las entidades locales supramunicipales y de las federaciones y asociaciones de municipios, especialmente de la FEMP, como federación más representativa de ámbito estatal, por su mayor implantación, y de las correspondientes en las respectivas Comunidades Autónomas, y su ya tradicional actuación en el campo de los planes de formación continua.

Nos encontramos ante una fase embrionaria de la evaluación del desempeño de los empleados públicos en las entidades locales, pero hemos de creer en «el efecto BOE», frente al «efecto vitrina», a que antes aludíamos, es decir, estamos convencidos de que el mandato básico del legislador es claro sobre la evaluación del desempeño y los pasos de la Administración Local deben encaminarse a ello.

Dos son los aspectos, como venimos reiterando en este trabajo, que conforman la evaluación del desempeño, es decir, la conducta profesional y el

rendimiento o el logro de resultados. ¿Estamos ante una evaluación del desempeño frente a una evaluación de resultados? De la lectura del artículo 20 EBEP se desprende que se está haciendo referencia tanto al desempeño como a los resultados o rendimientos, es decir, tanto al producto como al proceso o forma de hacer el trabajo, lo que parece un criterio adecuado, máxime cuando en alguno casos, por las características de los puestos de muchos empleados públicos, lo difícil es cuantificar «el producto», si no se traduce en unidades mensurables, y porque combinar los dos aspectos da una visión más global de los evaluados, por lo que nos parece acertado el planteamiento del Estatuto.

Por lo que se refiere a la conducta profesional, hemos de reconducirla a los deberes del funcionario, a los que se refieren, sobre todo, los artículos 52 a 54 EBEP, aunque no de una manera exhaustiva, como también hemos señalado a lo largo de las páginas precedentes. Es en el conjunto de deberes de los empleados públicos en donde encontraremos la fundamentación precisa sobre la que pivotar la evaluación y medición de la conducta profesional a efectos de la evaluación del desempeño.

Y en cuanto al segundo de los elementos legales, que integra la evaluación del desempeño, es decir, el rendimiento o el logro de resultados que hemos de medir y valorar, también requiere de un cambio cualitativo en la cultura y mentalidad organizacionales de nuestras entidades locales. DÍAZ DE QUIJANO (26), recoge los siguientes principios rectores de la definición de objetivos, siguiendo a REIFF y BASSFORD:

«Los objetivos deben estar en relación con las necesidades del negocio, y deben apoyar los fines de la Organización.

Los objetivos deben ser claros, concisos y realistas.

Los objetivos deben ser mensurables y cuantificados.

Los objetivos deben ser guías para la acción; deben formular lo que se debe lograr, no cómo se debe lograr.

Los objetivos deben ser lo suficientemente ambiciosos como para ofrecer un desafío, de modo que el empleado se enorgullezca cuando los consigna.

Igualmente, los objetivos deben tener en cuenta las limitaciones internas y externas del empleado, es decir, los factores que no están sujetos al control de la persona responsable de sus resultados.

Por fin, definir objetivos es una tarea conjunta en la que deben participar, de mutuo acuerdo, el individuo responsable y su superior».

(26) S. DÍAZ DE QUIJANO, S.: *Sistemas efectivos de evaluación del rendimiento: Resultados y desempeños. Técnicas y sistemas para la gestión y desarrollo del personal*, Barcelona, EUB, 2000, p. 193.

Así, llega la hora de superar las viejas resistencias personales e institucionales, y todos los partenaires deben ser conscientes de ello. A tal efecto, deben abrirse debates serenos tanto en las Mesas Generales de Negociación de las distintas Administraciones Públicas, como en la Conferencia Sectorial de Administración Pública y en la Comisión de Coordinación del Empleo Público, a que se alude en el artículo 100 EBEP, como órganos de cooperación interadministrativa, y contar con nuevos estudios y aportaciones doctrinales, para avanzar en un camino no exento de dificultades y en el que deben reducirse tanto como se pueda «los errores de medida» resultantes de la aplicación de los instrumentos objetivos de evaluación. Vale, pues, la pena iniciar esta novedosa y ahora obligada andadura en las Administraciones Públicas.