

# LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: RÉGIMEN JURÍDICO Y REQUERIMIENTOS PARA SU CONFIGURACIÓN(\*)

JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS

Profesor Permanente Laboral de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN: LA REVALORIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.– II. MARCO BÁSICO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.– III. PLANTEAMIENTO DESDE LOS MODELOS AUTONÓMICOS.– IV. ELEMENTOS ESENCIALES PARA SU CONFIGURACIÓN: 1. Consideraciones previas: La seguridad jurídica como parámetro de su regulación. 2. Requerimientos técnico-jurídicos y de gestión.– V. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** La evaluación del desempeño se constituye, junto a la carrera profesional y la dirección pública profesional, en una institución imprescindible para el buen funcionamiento y modernización de nuestras Administraciones Públicas. Conscientes de esta realidad, recientemente, se ha vuelto a revalorizar su papel en el ámbito de la Administración General del Estado. Un nuevo punto de inflexión que, desde el derecho del empleo público, nos exige reflexionar sobre el estado de la cuestión en la materia.

**Palabras clave:** evaluación del desempeño; personal de las Administraciones Públicas; instrumentos de gestión.

**ABSTRAC:** *Performance evaluation constitutes, together with the professional career and professional public management, an essential institution for the proper functioning and modernization of our Public Administrations. Aware of this reality, recently, its role has been revalued in the field of the General Administration of the State. A new turning point that, from the point of view of public employment law, requires us to reflect on the state of affairs in the matter.*

**Key words:** *performance evaluation; Public Administration personnel; management instruments.*

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 25/03/2024 y evaluado favorablemente para su publicación el 23/10/2024.

## **I. INTRODUCCIÓN: LA REVALORIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

El pasado mes de diciembre se publicó el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Entre las medidas legislativas que, en materia de función pública, se vienen a considerar urgentes se establecen las siguientes: a) planificación estratégica de recursos humanos; b) acceso al empleo público; c) evaluación del desempeño y carrera profesional; y, d) el personal directivo público profesional.

Todas ellas se constituyen en los elementos más importantes de nuestro modelo de empleo público y, especialmente, la carrera profesional, la evaluación del desempeño y la dirección pública profesional fueron los elementos más innovadores que, en su día (2007), el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en adelante) pretendió impulsar para la modernización de nuestras Administraciones Públicas; pero lo cierto es, no obstante, que a día de hoy seguimos sin contar con una Ley de empleo público en el ámbito de la Administración General del Estado y de ahí, precisamente, la urgencia de dar una cobertura legal como requisito necesario para su implementación en este ámbito de gestión.

Sin entrar a valorar la fórmula jurídica elegida para abordar estas medidas urgentes, que sin duda no es la más apropiada, y a la espera de una futura Ley de empleo público de la Administración General del Estado (1), sí nos parece cuando menos plausible que se revalorice su incidencia en el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas. Y, en especial, el del procedimiento de la evaluación del desempeño que constituirá el objeto principal de nuestro estudio, teniendo en cuenta su vinculación con la planificación estratégica de recursos humanos o su incidencia sobre la carrera profesional de los empleados públicos.

Desde esta perspectiva, las características básicas de la evaluación del desempeño para la Administración General del Estado son las siguientes:

a) Concepto: procedimiento mediante el cual se valora la conducta profesional y se mide el rendimiento o el logro de resultados.

b) Finalidad: mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos, a través de:

---

(1) Hay que tener en cuenta, no obstante, que a día de hoy contamos con un proyecto de Ley de la Función Pública del Estado, de fecha 26 de julio de 2024.

- La consecución de los objetivos estratégicos de cada unidad y la motivación de las personas mediante su implicación en la consecución de los mismos.
  - El fomento del trabajo en equipo y las relaciones transversales e interorgánicas.
  - El desarrollo y promoción profesional.
  - La mejora de la comunicación e intercambio de información.
  - La adquisición de nuevas competencias profesionales, mediante la identificación de las necesidades de formación y capacitación.
  - La innovación y mejora continua de los procedimientos.
- c) Ámbito subjetivo: personal en situación de servicio activo.
- d) Ámbito temporal: periodicidad anual.
- e) Naturaleza jurídica y efectos: procedimiento de carácter obligatorio mediante el que se mide y valora la realización de las tareas asignadas al puesto de trabajo cuyos resultados inciden en:
- La percepción de retribuciones complementarias.
  - La progresión en la carrera profesional.
  - Los criterios para los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo.
  - La continuidad en el puesto de trabajo.
  - La valoración de las necesidades formativas.
- f) Requisitos: la puesta en marcha de la evaluación del desempeño, que será objeto de negociación colectiva y dirigida por una Comisión de Coordinación, requiere una previa implantación de la planificación estratégica como instrumento necesario para la determinación de los factores, objetivos y subjetivos, a evaluar.

Estas son, en suma, las características esenciales del modelo de la Administración General del Estado que, naturalmente, habrán de ser concretadas por las respectivas normas reglamentarias en el marco de la negociación colectiva que a tales efectos se lleve a cabo (2). Nos encontramos, por tanto, con un modelo de evaluación del desempeño que comienza a andar y por

---

(2) Como señala el art. 118 del Real Decreto-ley 6/2023:

«1. Reglamentariamente se determinará el modelo general y el procedimiento para la evaluación del desempeño en la Administración del Estado, de acuerdo con los fines fijados en el artículo 116.2, fundamentado en el cumplimiento de objetivos de cumplimiento de carácter colectivo e individual.

2. Los modelos de evaluación del desempeño, que serán transparentes y participados, se adecuarán a criterios de objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán

ello, a fin de conocer el régimen jurídico en la materia, es preciso conocer los términos planteados en el resto de Administraciones Públicas, no sin antes dejar plasmados, aunque sea de forma sumaria, los fundamentos jurídicos de la evaluación del desempeño en el texto legal, de carácter básico, que vino a dar cobertura jurídica a este procedimiento y/o instrumento de gestión para el conjunto de Administraciones Públicas (TREBEP).

## II. MARCO BÁSICO DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Como es conocido, el art. 20 TREBEP, en su apartado primero, regula la evaluación del desempeño como «el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados». Este procedimiento, además, se establece como una obligación que se ha de implementar en el conjunto de las Administraciones Públicas.

Su inclusión en la normativa básica de empleo público tiene su origen, como es sabido también, en la recomendación contenida en el Informe la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, Informe de la Comisión) (3).

---

sin menoscabo de los derechos de las empleadas y empleados públicos, con arreglo a los siguientes criterios orientadores:

a) Planificación: la evaluación del desempeño quedará integrada en el marco de la planificación estratégica del departamento ministerial u organismo público, alineando los objetivos de la organización con los del trabajo del personal.

b) Participación: se articularán mecanismos para la participación de las empleadas y los empleados públicos en la definición de los objetivos.

c) Fiabilidad: se fijarán los mecanismos necesarios para comprobar periódicamente la fiabilidad y objetividad de los instrumentos de evaluación.

d) Mejora continua y mensurabilidad de los objetivos: se revisarán, con la participación de las organizaciones sindicales, los modelos de evaluación para asegurar su relevancia y su utilidad para la consecución de los fines establecidos en el artículo 116.2.

e) Revisión: se fijarán garantías suficientes para la revisión del resultado de la evaluación, en caso de que surjan discrepancias respecto a la misma.

3. La conducta profesional se valorará conforme al código de conducta establecido en el capítulo VI del título III del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y se presumirá positiva salvo valoración negativa expresa y motivada.

Se tendrán en cuenta igualmente las adaptaciones del puesto de trabajo y capacidades del personal con discapacidad, especialmente aquellos puestos adaptados para personas con discapacidad intelectual.

4. Igualmente se regulará la creación de comisiones de seguimiento, con participación de la Administración y las organizaciones sindicales más representativas, para la valoración global de los procesos realizados y los resultados obtenidos, así como para la formulación de propuestas de mejora en atención a dichos resultados».

(3) Efectivamente, en el seno del Ministerio de Administraciones Públicas, se aprobaría la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, por la que se constituye la Comisión para

Como quedó reflejado en el Informe de la Comisión, el objetivo de la buena administración exige «una adaptación continua del ordenamiento a los cambios que se producen» para dar respuestas así a los problemas e ineficiencias de nuestro sistema de empleo público. Entre los cuales, a su juicio, destaca «la escasa consideración de los resultados y del desempeño en la carrera y en el sistema retributivo de los empleados públicos» (4).

Partiendo de estas premisas, la Comisión deja apuntadas dos recomendaciones esenciales en esta dirección:

1ª) Fundamentar la carrera profesional en la evaluación periódica del rendimiento de los empleados públicos, facilitando tanto la promoción a puestos de grupos superiores como la posibilidad de progresar sin la necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

2ª) Condicionar la ocupación y permanencia de los puestos de trabajo al resultado de las correspondientes evaluaciones del desempeño periódicas.

Estas recomendaciones, como era bien consciente la propia Comisión, deberían «penetrar en la cultura administrativa de quienes tienen que aplicarlo y del conjunto de los empleados públicos. Debería asimismo impregnar los usos y actividades de los agentes sociales que defienden los diferentes intereses en presencia, intereses que deben compaginarse en todo caso con el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Pues, sin el concurso de los agentes sociales y de los propios empleados públicos, el éxito de cualquier reforma legal de este tipo es francamente incierto».

Y especialmente también, como señala, «requiere mejoras muy significativas en la gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas y un reforzamiento notable de las unidades administrativas que tienen la responsa-

---

el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, formada por diferentes expertos en la materia, y con la finalidad de llevar a cabo los análisis y estudios previos así como la elaboración de un documento que sirva de base para la posterior elaboración de un anteproyecto de Estatuto. Y que tendrá como uno de sus objetivos principales, como expresa la propia Orden mencionada, «configurar una serie de principios y reglas comunes en torno a los cuales las distintas organizaciones públicas encuadren sus respectivas políticas de recursos humanos, dando así coherencia al sistema, pero permitiendo a la vez que esos principios y reglas sean lo suficientemente amplios para que el desarrollo de los mismos permita resolver a cada Administración sus particulares necesidades organizativas».

Hay que tener presente también como antecedente de la evaluación del desempeño la regulación contenida, en materia de carrera y función directiva, en el Proyecto de Ley del Estatuto Básico de la Función Pública de 5 de julio de 1999.

No obstante, como señala F. CASTILLO BLANCO (2023: 1), «al menos desde 1990, con ocasión de los estudios que se realizaron a través del sistema Delphi sobre la Administración pública, sabemos de la necesidad de establecer sistemas que fortalezcan la motivación de los empleados públicos».

(4) MAP (2005: 13).

bilidad de esa gestión, que permita elevar sustancialmente la productividad. Corresponde a la sociedad y a quienes la representan en las instituciones decidir si y hasta qué punto se está dispuesto a hacer acopio de los recursos que precisa construir una Administración mejor» (5).

Para poder comprender el significado y alcance del art. 20 del TREBEP, debemos realizar una lectura previa del precepto para poder alcanzar una visión integral de esta regla que, con carácter obligatorio, habrán de aplicar el conjunto de las Administraciones Públicas. Así, conforme al referido precepto, los presupuestos de la evaluación del desempeño serían los siguientes:

1º) 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.

2º) 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.

3º) 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.

4º) La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del art. 24 c) TREBEP (grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos) 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 la lectura del precepto se desprende, como podemos comprobar, que la denominada evaluación del desempeño debe desplegar algún efecto sobre la carrera horizontal y que, aunque la mayor o menor incidencia de esta figura dependerá de la opción de carrera profesional elegida por cada Administración Pública, lo cierto es también que deberá obligatoriamente condicionar la progresión de los empleados públicos en esta modalidad de carrera.

Pero, además, no sólo debe condicionar la carrera horizontal, pues, como deja apuntado, también ha de proyectar una incidencia sobre «la formación, la

---

(5) Este objetivo requiere asimismo, como añade (MAP, 2005: 16), «un esfuerzo de cooperación entre todas las Administraciones Públicas y, muy especialmente, entre las del Estado y las Comunidades Autónomas. También exige una cooperación más estrecha entre las Entidades Locales, ya que algunos de los problemas que tienen planteados sólo podrán resolverse eficazmente en el ámbito supramunicipal, y entre dichas Entidades y aquellas otras Administraciones. El Estatuto Básico, como se dirá, debe proporcionar algunos cauces para esa colaboración. Pero es responsabilidad de los gobernantes impulsarla».

provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias». Variables, todas ellas, que presentan una intensa conexión con la carrera profesional en sentido amplio. Es decir, no sólo sobre esta modalidad horizontal sino también sobre el resto de modalidades ya sea vertical o ya se trate de la promoción interna.

Así, la formación de los empleados públicos se configura también en un factor esencial para poder promover la promoción profesional de los empleados públicos. Y por ello, el TREBEP con buena lógica, la ha configurado no sólo como un derecho de todos los empleados públicos que la Administración está obligada a facilitar, sino que, además, está configurada como un deber de los empleados públicos que las organizaciones públicas podrán exigir al personal a su servicio así como ser objeto de medición.

Del mismo modo, la evaluación de desempeño tendrá que desplegar sus efectos sobre los procedimientos de provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias. Ahora bien, habría que preguntarnos, ¿la evaluación del desempeño deberá desplegar sus efectos sobre todos los factores posibles por los que se perciben las retribuciones complementarias?

Para responder a este interrogante debemos acudir al apartado quinto de este art. 20 antes referido, donde la proyección obligatoria de la evaluación del desempeño se dirige sobre las retribuciones complementarias que retribuyen «el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos». Un factor más («entre otros») a tener en cuenta para la percepción de estas retribuciones pero que enlaza íntimamente con la definición de evaluación del desempeño que el legislador básico nos ofrece en el apartado primero del art. 20.

Por tanto, y a pesar de la confusión que pueda generar, los factores indicados en los apartados a) y c) del art. 24 son conceptos retributivos distintos. El primero retribuye la progresión alcanzada en la carrera. Y el segundo retribuye la iniciativa o esfuerzo y especialmente, a nuestro juicio, el rendimiento y resultados obtenidos (6).

---

(6) Conforme al artículo 24 del TREBEP, 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.

Una última cuestión, finalmente, es imprescindible tratar en este punto, pues de los preceptos analizados ya sabemos qué es la evaluación del desempeño y dónde ha de desplegar sus efectos. Pero ¿cómo ha de materializarse este procedimiento?, ¿qué criterios habrán de valorarse para medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados?

Hasta ahora la única referencia en este sentido nos la ha ofrecido el apartado quinto del art. 20 cuando hablaba de «sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo», por lo que para encontrar una respuesta a estos interrogantes, deberíamos acudir a este último apartado que nos reseña. Según el cual, 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».

En este último apartado, por tanto, podemos encontrar los criterios o principios que han de regir la evaluación del desempeño y cómo ha de aplicarse este procedimiento. Sin duda alguna, aparte de los criterios que han de regir el funcionamiento de este procedimiento, nos llama la atención especialmente otro efecto añadido que debe derivarse en la aplicación de la evaluación del desempeño. Pues, como señala el precepto, este procedimiento no podrá limitar o menoscabar los derechos de los empleados públicos.

Cabría entender, entonces, que a pesar de que la evaluación del desempeño debería condicionar la progresión en la carrera horizontal, la percepción de las retribuciones complementarias del art. 24 c) y la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso, ¿no pueden menoscabar los derechos de los empleados públicos?

Podemos entender que la gran mayoría de estos derechos no deberían verse afectados en concordancia con los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación que han de regir este procedimiento. Ahora bien, esta coherencia del legislador básico no nos parece que se pueda trasladar a todo el elenco de derechos que establece en sus arts. 14 y 15. Pues, precisamente, entre ese listado básico podemos encontrar el derecho a la progresión en la carrera profesional, a la percepción de retribuciones o al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional de acuerdo con la progresión alcanzada en su carrera profesional. Por no hablar de la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera.

¿Estamos en presencia de otro posible error de redacción?, o podríamos pensar que el legislador básico no quiere que una eventual evaluación negativa incida en estos derechos. Es decir, que como máximo la evaluación del desempeño puede determinar la no progresión del empleado público en su carrera horizontal pero en ningún caso puede suponer un retroceso en el sistema de grados, categorías, escalones u otros conceptos análogos. O qué



decir de la incidencia que la evaluación del desempeño tiene que desplegar en la percepción de una parte de las retribuciones complementarias o sobre la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso.

Sinceramente, a nuestro parecer, esta última «coletilla» (sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos) no era para nada necesaria. Con los criterios señalados (transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación) era suficiente para entender salvaguardados la mayoría de los derechos de los empleados públicos. Pero no precisamente aquellos a los que la evaluación del desempeño ha de desplegar sus efectos (7).

Pero la cosa no acaba ahí, pues cabría señalar también que echamos en falta alguna referencia al órgano encargado de realizar esas evaluaciones, ¿serán órganos colegidos o unipersonales? Y si la respuesta fuera que se trata de un órgano colegiado, ¿la composición de sus miembros debe cumplir los mismos principios y criterios que los órganos de selección a que se refiere el art. 60? Es decir, ¿deben ajustarse a los principios de imparcialidad, profesionalidad y tender a la paridad de sus miembros?, ¿pueden o no pueden participar el personal de designación política, los funcionarios interinos, el personal eventual o los representantes de los empleados públicos?

Como podemos comprobar, en suma, son muchas incógnitas las que plantea el procedimiento de la evaluación del desempeño. Lo único cierto es que obligatoriamente deberán establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados. La respuesta a todos los demás interrogantes, tal y como está redactado este precepto, dependerá nuevamente de las decisiones

---

(7) No podemos olvidar, además, que la evaluación del desempeño se configura como un procedimiento administrativo, en el que deben ser recogidas buena parte de las garantías que la LRJPAC establece con carácter general. El procedimiento para la evaluación del desempeño, a juicio de LINDE PANIAGUA (2012: 206 y ss.), «debe seguir las pautas de la Ley 30/92 LRJPAC sin mayores particularidades. Tan sólo nos detendremos en los caracteres de la propuesta que ponga fin al procedimiento. A mi juicio, la propuesta que ponga fin al procedimiento debe ser vinculante para el órgano competente para resolver, en el caso de que no se otorgue esa competencia al mismo órgano colegiado encargado de evaluar. La resolución del procedimiento debe someterse, de la misma manera, a las pautas de la revisión de los actos administrativos, con la particularidad de que el recurso ordinario que proceda debiera sustituirse por un procedimiento de reclamación de los previstos en el art. 107.2 de la Ley 30/92, es decir, debiera encomendarse la resolución de los recursos contra la evaluación del desempeño a órganos colegiados de las mismas o similares características que las que concurren en los órganos evaluadores».

Ahora bien, como aclara el autor, «el resultado de la evaluación debe ser una valoración o calificación no una propuesta de remoción. La remoción puede ser consecuencia de las observaciones que se contengan en la resolución que ponga fin a la evaluación del desempeño que sean susceptibles de iniciar un procedimiento singular de remoción prevista de las garantías adecuadas». Y en este caso, a su juicio, «el procedimiento de remoción debiera estar rodeado de las mismas garantías que tiene el procedimiento disciplinario».

que finalmente adopten los legisladores de desarrollo y sus Administraciones Públicas (8).

### III. PLANTEAMIENTO DESDE LOS MODELOS AUTONÓMICOS

En el marco autonómico, el planteamiento de buena parte de los legisladores ha sido el de seguir la senda más correcta, desde el punto de vista de la técnica legislativa, es decir, regular, en primer término, la evaluación del desempeño a través de sus respectivas leyes de empleo público, abordando así, de forma integral (a excepción de Asturias), el conjunto de subsistemas que inciden sobre el personal a su servicio. Las notas características de este régimen jurídico autonómico serían las siguientes (9).

En primer lugar, el legislador asturiano a través de su Ley 5/2009 de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal (10), viene a regular la evaluación del desempeño, como una de las variables a tener en cuenta para validar el ascenso de categoría, mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados (11). Dicha evaluación se realizará obligatoriamente por un superior jerárquico de

---

(8) Pero, al mismo tiempo, difícilmente puede ser viable el funcionamiento de este tipo de técnicas de gestión sin la existencia de aquellas personas que han de ser los actores principales en su aplicación, es decir, los directivos públicos profesionales. En este sentido, se viene pronunciando también la doctrina más especializada en esta materia. Así como señala GORRITI BONTIGUI (2012: 270): «Sólo quien ha sido evaluado para desempeñar este rol, está siendo evaluado en la consecución de los objetivos comprometidos y al final de su mandato se le juzgará por ellos, puede asumir la ED como una de sus funciones naturales. La figura del Directivo Público Profesional se convierte así en una de las condiciones ineludibles de la implementación de la ED». Las funciones más importantes del directivo público en relación con la evaluación del desempeño, a juicio del autor, serían las siguientes: 1) Establecimiento de cauces formales y personales de comunicación con sus subordinados; 2) Establecimiento de una amplia red de relaciones en el ámbito de su competencia; 3) Motivación y conformación de equipos. Gestión de la información de sus subordinados; 4) Representación, identidad y defensa del equipo y sus miembros; 5) Gestión individual del reconocimiento; 6) Gestión de conflictos entre personas.

(9) Para conocer el estado de la cuestión en el ámbito autonómico resulta de gran interés el trabajo de RASTROLLO SUÁREZ (2017).

(10) Desarrollado por el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, que a su vez ha sido modificado por el Decreto 12/2013, de 6 de marzo.

(11) El bloque de la evaluación del desempeño se verificará, como así establece el art. 31 del Reglamento, mediante la valoración individual de los funcionarios respecto de los siguientes factores:

- a) Área de desempeño de tarea.
- b) Área de desempeño contextual y organizacional.

los funcionarios y contará con la conformidad del responsable superior del evaluador (12). Además, se establece la existencia de una Comisión de revisión, como órgano colegiado de carácter técnico y permanente, a la que le corresponde conocer de cuantas solicitudes de revisión se deriven del proceso de evaluación del desempeño (13).

En segundo lugar, Castilla-La Mancha con su Ley 4/2011, de 10 de marzo, viene a subrayar que la aplicación de los sistemas de evaluación del desempeño requiere un análisis y descripción de los puestos de trabajo que incluya, como mínimo, las funciones de los puestos de trabajo y sus estándares e indicadores de rendimiento. Los cuales, además, deben estar a disposición

---

El área de desempeño de tarea valorará la competencia con la que los funcionarios desarrollan las actividades que contribuyen a producir los servicios propios de la gestión de la organización y que son reconocidas por la Administración como parte de su puesto de trabajo.

Por su parte, el área de desempeño contextual y organizacional comprenderá aquellas conductas o comportamientos que contribuyen a la eficacia de la administración ayudando al contexto social y humano, con actitudes que definen el ambiente del puesto de trabajo y sirven como catalizadores y facilitadores del desempeño de las tareas, propias y de otros, así como las conductas y acciones realizadas voluntariamente por los funcionarios que resultan relevantes para los legítimos intereses de la Administración.

Todo este estado de cosas, además, se valorará conforme a las diferentes dimensiones y criterios que minuciosamente se detallan en los arts. 32 y ss. del referido Reglamento.

(12) No obstante, como así establece en el art. 28 del Reglamento, dicha conformidad se exceptuará en aquellos supuestos en que los funcionarios a evaluar dependan directamente de un alto cargo. Así, los altos cargos evaluarán exclusivamente al personal que preste servicios bajo su dependencia directa.

Además, con carácter general, para desempeñar la función de evaluador se requiere ostentar la condición de personal con vinculación fija de la Administración del Principado de Asturias, salvo en el caso de los altos cargos.

Por su parte, y de forma previa al inicio de cada período de evaluación la Consejería competente en materia de función pública, a propuesta de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías y de las Direcciones o Gerencias de los distintos organismos públicos y entes públicos, determinará el superior jerárquico a quien corresponda realizar la evaluación, el colectivo de funcionarios asociados al mismo y el responsable superior del evaluador, quienes funcionarán bajo la denominación de Unidad de evaluación (art. 39.1 del Reglamento).

(13) La Comisión de revisión (art. 44 del Reglamento) estará compuesta por: El Director General competente en materia de evaluación del desempeño, que será su Presidente, pudiendo ser sustituido por un Jefe de Servicio de dicho ámbito. Y los siguientes Vocales:

- a) El titular de la Inspección General de Servicios o funcionario designado por éste.
- b) Un letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias.
- c) El titular del Servicio competente en materia de evaluación del desempeño o funcionario designado por éste.
- d) El titular del Servicio competente en materia de administración de personal o funcionario designado por éste.

Por su parte, el Secretario será un funcionario de carrera de la Dirección General competente en materia de evaluación del desempeño, designado por el Presidente.

de las personas que ocupen los puestos de trabajo en el momento de su incorporación. Una vez cumplidas estas premisas de partida, cada Administración deberá valorar, como mínimo, los siguientes factores:

- Grado de cumplimiento de los estándares de rendimiento del puesto de trabajo.
- Cumplimiento de objetivos y metas de carácter colectivo.
- Responsabilidad y autonomía que se asume en el puesto.
- Actitud en la organización y trabajo en equipo.
- Orientación a las personas destinatarias del servicio.
- Creatividad e iniciativa.
- Competencia personal (14).

En tercer lugar, la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura y la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco vienen también a plantear la necesidad de una previa descripción y análisis de los puestos de trabajo para la implementación de la evaluación del desempeño, remitiendo, por lo demás, al desarrollo reglamentario la determinación de los elementos esenciales de este procedimiento (15).

El legislador valenciano, por su parte, modificando su anterior Ley 10/2010, a través de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana y la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, vienen a seguir los planteamientos establecidos por la legislación básica, remitiendo asimismo al desarrollo reglamentario, la determinación de las diferentes variables del procedimiento de la evaluación del desempeño (efectos, composición y funcionamiento de la comisión técnica, etc.) (16).

---

(14) El legislador manchego, como podemos comprobar, viene a plasmar con precisión los méritos a valorar en el propio procedimiento. Aunque, en este caso, remite la periodicidad en la aplicación del procedimiento de evaluación del desempeño al correspondiente desarrollo reglamentario.

(15) Como establece el art. 113 de la Ley de Extremadura: el sistema y el procedimiento para la evaluación del desempeño se determinarán reglamentariamente, así como los efectos del resultado de la misma sobre la carrera profesional, la formación, la provisión de puestos de trabajo y la percepción de las retribuciones complementarias correspondientes.

Asimismo, la continuidad del personal funcionario de carrera en los puestos de trabajo obtenidos por concurso quedará vinculada al resultado de la evaluación del desempeño, de acuerdo con el sistema que se determine reglamentariamente, dándose audiencia a la persona interesada y a través de la correspondiente resolución motivada.

(16) Así, por ejemplo, conforme al art. 137 de la ley valenciana se establece que:

1. La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados con el fin de individualizar y diferenciar la contribución del personal empleado público.

La Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, dedica tres preceptos a este procedimiento, en el que habrá de valorarse la conducta profesional necesariamente en base a los siguientes criterios:

- El grado de cumplimiento de los deberes profesionales que esta ley impone a los empleados públicos.
- El grado de interés, iniciativa y esfuerzo con los que los empleados públicos realicen su trabajo y, en particular, la implicación de los mismos en la actualización y perfeccionamiento de su cualificación profesional.

Por su parte, la valoración del rendimiento o logro de resultados se basará en los siguientes fines:

- La consecución de los objetivos de dicha unidad administrativa.
- La mejora de la organización y gestión administrativas a través de la participación en procesos de innovación y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos.

Finalmente, en Andalucía, se viene a dedicar cuatro preceptos a la evaluación del desempeño en su Ley 5/2023, de 7 de junio. Así, entre los aspectos más plausibles, podemos subrayar que se condiciona su puesta en marcha a la implementación de la planificación estratégica; se determinan los principales efectos positivos y negativos que se derivan, algunos de los cuáles se concretarán reglamentariamente; y, se establecen, a modo orientativo, los criterios a valorar:

---

Las administraciones públicas, organismos públicos, consorcios y universidades públicas sujetas al ámbito subjetivo de aplicación de esta ley implantarán sistemas que permitan la evaluación del desempeño del personal empleado público a su servicio, mediante la valoración de la conducta profesional y la medición del rendimiento o los resultados obtenidos.

2. Los sistemas de evaluación se orientarán a la mejor gestión de las administraciones públicas, organismos públicos, consorcios y universidades públicas, al progreso y desarrollo profesional del personal empleado público, favoreciendo la motivación del mismo mediante su implicación en los objetivos previamente fijados por la organización conforme se establezca reglamentariamente.

3. Los instrumentos que conformen los sistemas de evaluación se adecuarán en todo caso a criterios de transparencia, publicidad, objetividad, fiabilidad y relevancia de contenidos, de imparcialidad y no discriminación, y se aplicarán sin menoscabo de los derechos del personal empleado público.

4. El procedimiento y la periodicidad para la evaluación y la composición y funcionamiento de los órganos encargados de la misma, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento de actividad profesional, será el establecido reglamentariamente.

5. La continuidad del personal funcionario de carrera en los puestos de trabajo obtenidos por concurso quedará vinculada al resultado de la evaluación de acuerdo con el sistema y el procedimiento que se determine reglamentariamente, dándose audiencia a la persona interesada y a través de la correspondiente resolución motivada.

- El grado de interés, la iniciativa, la aptitud y la actitud con los que se realice el trabajo, incluida la acreditación de competencias a través de la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional.

- La contribución al logro de los objetivos del órgano o de la unidad administrativa correspondiente y, en su caso, la consecución de los objetivos profesionales que se fijen.

- La participación en procesos de innovación y formativos, proyectos institucionales y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos, y en procesos de gestión y generación de nuevo conocimiento, para la mejora de la organización y gestión administrativas.

- La conducta profesional se valorará conforme al código de conducta establecido en el capítulo VI del título III del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y se presumirá positiva, salvo valoración negativa expresa y motivada.

Estas son, en suma, las notas características de los modelos autonómicos de evaluación del desempeño que, a falta de su concreción por las respectivas normas reglamentarias, vienen a seguir, en mayor o menor medida, los planteamientos del TREBEP. Un planteamiento que es, lógico por lo demás, aunque no es menos cierto también que se reproducen, o no son abordados, ciertas incongruencias o lagunas jurídicas relevantes en la materia.

#### **IV. ELEMENTOS ESENCIALES PARA SU CONFIGURACIÓN**

##### **1. Consideraciones previas: La seguridad jurídica como parámetro de su regulación.**

Sin duda alguna, como ya venimos señalando desde páginas atrás, la evaluación del desempeño, junto a la carrera profesional y la dirección pública profesional, constituyen las instituciones más importantes que nuestra normativa básica viene a plasmar, aunque sea cierto también que su concreta regulación en el marco del TREBEP no pueda considerarse totalmente satisfactoria.

Pero centrándonos en el procedimiento que ha de medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados, tal y como ha quedado configurado en el texto del TREBEP y en las leyes autonómicas, varias consideraciones debieran ser puestas de manifiesto (17).

Nos referimos, concretamente, a las dudas e incertidumbres que el TREBEP ha dejado planteadas con la regulación del procedimiento de la evaluación

---

(17) Interesante también es la visión que nos aporta RASTROLLO SUÁREZ (2018) en este cambio de paradigma en nuestras Administraciones Públicas.

del desempeño y que vienen a reproducirse, en mayor o menor medida, en las leyes autonómicas, y que podrían sintetizarse en los siguientes interrogantes: ¿Están legitimadas las Administraciones Públicas para regular directamente esta materia sin una regulación previa de los legisladores de desarrollo?, ¿puede desplegar otros efectos más allá de los estrictamente recogidos en el art. 20 TREBEP?, ¿cómo debiera articularse este procedimiento?, ¿qué garantías jurídicas han de quedar salvaguardadas? A todos estos interrogantes, y otros ligados a ellos, nos disponemos a dar respuesta. De su adecuada solución depende, a nuestro juicio, el éxito o el fracaso de esta institución.

Por lo que se refiere al primero de los interrogantes, si los legisladores de desarrollo pueden entrar a regular esta materia (como así efectivamente lo han realizado), tal y como podría cuestionarse a tenor del art. 20 TREBEP, que en todo momento se dirige directamente a las Administraciones Públicas sin hacer referencia alguna a las Leyes de Empleo Público.

La respuesta a este interrogante debiera ir encaminada en los efectos que la evaluación del desempeño puede desplegar. Es decir, si conforme a los planteamientos del TREBEP, la evaluación del desempeño debe desplegar sus efectos sobre la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias, y especialmente, entre éstas últimas, en las que se retribuye el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con el que se desempeña el trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.

No me parece razonable que las Administraciones Públicas puedan llegar a condicionar los planteamientos en una serie de materias cuya regulación corresponde, en primer término, a los legisladores de desarrollo, y ello no sólo por razones obvias de respeto y garantía de los principios de legalidad y de jerarquía normativa del art. 9.2 CE, sino porque además nos encontramos con materias cuya delimitación de los contornos esenciales corresponde a una norma con rango de ley, como así ha venido dejando bien claro nuestra jurisprudencia constitucional en virtud del art. 103.3 CE (SSTC 99/1987, 11 de junio; 235/2000, de 5 de octubre; y, 37/2002, de 14 de febrero).

El problema, como tantas veces sucede, es la determinación de la frontera entre la Ley y el Reglamento, y más aun en una materia que, como sabemos, ha introducido *ex novo* el legislador básico del TREBEP.

Pero, en cualquier caso, lo que debiera parecer claro es que el procedimiento de la evaluación del desempeño es una materia sobre la que los legisladores de desarrollo, a mi parecer, han de establecer una regulación de sus elementos esenciales, y más concretamente, de los efectos que puede llegar a desplegar, incluso más allá de los planteamientos básicos del TREBEP; y especialmente de las garantías jurídicas que necesariamente han de revestir a este procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta, más si cabe, que la

evaluación del desempeño será determinante en la continuidad de un puesto de trabajo obtenido por concurso (18).

Por ello, en definitiva, todos estos contornos tan sensibles para la legitimación de este procedimiento han de quedar salvaguardados por una norma con rango legal, en esas leyes de desarrollo al TREBEP.

Otra cosa distinta es la determinación del propio sistema de medición, de los factores o variables específicos a evaluar, cuya determinación, a mi juicio, debiera corresponder a las propias Administraciones Públicas en correspondencia, valga la redundancia, de las funciones que cada uno de los puestos de trabajo tiene asignado en esa concreta estructura organizativa, y de los objetivos individuales y colectivos marcados por la propia organización.

Bajo este marco legal y reglamentario es preciso aclarar, asimismo, otro de los interrogantes planteados más arriba. Es decir, sobre los efectos que puede llegar a desplegar el procedimiento de la evaluación del desempeño y las garantías que necesariamente han de revestir a este proceso evaluatorio, y que como venimos señalando, deberían quedar establecidos por los legisladores de desarrollo.

En este sentido, como ya hemos dejado entrever, los legisladores de desarrollo pueden establecer otros efectos que la evaluación del desempeño puede desplegar, más allá de los estrictamente recogidos por el TREBEP; y ello no sólo porque nada impide que esto sea posible, teniendo en cuenta los términos flexibles con los que el legislador básico regula esta materia, sino porque, como ya lo hemos apuntado en otra ocasión, la evaluación del desempeño es una institución que debiera garantizar la adecuada articulación de la carrera profesional. Pero no solo de su modalidad horizontal sino de todas las modalidades que deja abiertas el TREBEP así como cualquier otra que el legislador de desarrollo pudiera innovar.

De hecho, de los propios términos utilizados por el legislador básico así se desprende. Si la evaluación del desempeño despliega sus efectos sobre la

---

(18) Como advierte F. CASTILLO BLANCO (2024: 1), «si queremos que esa técnica tenga ciertos efectos que afectan a materias donde existe una reserva legal, como en las regulaciones más recientemente dictadas se realiza, esta y las autonómicas realizadas en los últimos años, es preciso una norma legal. A esos efectos, el Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público, grupo de trabajo de la evaluación del desempeño (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MHAP, 2013), enumeró aquellos aspectos de la evaluación del desempeño cuya regulación debería hacerse necesariamente por ley».

— La naturaleza jurídica del procedimiento de evaluación y su conexión con la carrera profesional, la provisión de puestos, el sistema retributivo y la formación.

— La definición de los principios informadores del modelo.

— La definición de las personas evaluadoras.

— La determinación del objeto de la evaluación.

— Los efectos y la revisión de la evaluación».



provisión de los puestos de trabajo, parece claro que también incidirá en la modalidad vertical de carrera. Pero esta determinación de los efectos, a mi juicio, no debería centrarse en el eventual cese de un puesto de trabajo obtenido por concurso. Me parece carente de sentido que la evaluación del desempeño pueda condicionar el cese o continuidad en el puesto y no pueda condicionar el propio acceso al puesto de trabajo cuya cobertura se materializa por los procedimientos de provisión.

Es más, la evaluación del desempeño no sólo debería ser valorada entre los méritos y capacidades tenidos en cuenta en el procedimiento de provisión de concurso, sino que además, debería ser un factor determinante en otros procedimientos de provisión que puedan establecerse (art. 78.3 TREBEP), y que nos conecta nuevamente con las medidas de movilidad que las Administraciones Públicas pueden adoptar en el marco de la planificación de recursos humanos (art. 69 TREBEP).

Pero es que, asimismo, la evaluación del desempeño también debiera desplegar sus efectos sobre las otras modalidades de carrera que ha planteado el legislador básico. Es decir, sobre la promoción interna vertical y horizontal, y ello no sólo porque nada impide que los legisladores de desarrollo puedan incluir los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño como uno de los méritos a valorar, sino porque, además, tampoco me parece acertado que este procedimiento solo vaya a desplegar sus efectos sobre unas modalidades de carrera y sobre otras no.

Y más aún, si partimos de la idea de que la carrera profesional debiera ser una sola, por la que se puede progresar por diferentes itinerarios o modalidades de carrera. Por tanto, la evaluación del desempeño tendría que desplegar sus efectos sobre todos y cada uno de estos itinerarios de carrera profesional.

Una última cuestión o interrogante nos queda por responder, la articulación propia de este procedimiento de la evaluación del desempeño, teniendo muy presente los efectos que puede llegar a desplegar y de cuya adecuada respuesta, depende el propio éxito o fracaso en la implementación de la cultura de la evaluación del desempeño en nuestras Administraciones Públicas.

A mi juicio, la implantación de la evaluación del desempeño debe ser un proceso progresivo o gradual en nuestras Administraciones Públicas. Es decir, no se puede comenzar a aplicar desde el momento en que los legisladores de desarrollo proponen sus modalidades de carrera profesional, y cada Administración Pública decide implantar una modalidad concreta en función de su propia estructura orgánica, de los puestos de trabajo y las posibilidades de progreso que sus empleados públicos pueden llegar a desarrollar.

Hay que ser conscientes de que, en la gran mayoría de nuestras Administraciones Públicas, no existe esta cultura de la evaluación, y que además, estamos ante un proceso que de por sí es costoso y no sólo en términos económicos.

Requiere de la implantación de unos métodos de trabajo con los que no están familiarizados nuestras organizaciones públicas: análisis de los puestos de trabajo, construcción del propio sistema evaluatorio, (es decir, las variables objeto de medición), formación de los evaluadores, creación de órganos encargados de resolver las reclamaciones que se puedan plantear, etc. Y no podemos olvidar, además, que la evaluación del desempeño se configura como un procedimiento administrativo, en el que deben ser recogidas buena parte de las garantías que la LPAC establece con carácter general (19).

## 2. Requerimientos técnico-jurídicos y de gestión

Con todas estas premisas de partida que hemos apuntado, parece claro que la evaluación del desempeño no puede implantarse de forma automática. Son muchos los requerimientos y desafíos los que plantea, sin que ello cuestione la necesidad de un procedimiento de esta envergadura.

De hecho, a mi juicio, esa es una de las razones por las que el legislador básico del TREBEP lo ha venido a configurar con carácter obligatorio. Era consciente de las resistencias y detractores que iba a encontrarse en su camino, de las propias Administraciones, de sus empleados públicos y de sus representantes sindicales. Por ello aunque no hay ninguna duda en que su implantación sea obligatoria, ello no significa que sea automática, sino que se ha de afrontar como un proceso progresivo y en fases (20).

---

(19) El procedimiento para la evaluación del desempeño, a juicio de E. LINDE PANIAGUA (2012:206 y ss.), «debe seguir las pautas de la Ley 30/92 LRJAP-PAC sin mayores particularidades. Tan sólo nos detendremos en los caracteres de la propuesta que ponga fin al procedimiento. A mi juicio, la propuesta que ponga fin al procedimiento debe ser vinculante para el órgano competente para resolver, en el caso de que no se otorgue esa competencia al mismo órgano colegiado encargado de evaluar. La resolución del procedimiento debe someterse, de la misma manera, a las pautas de la revisión de los actos administrativos, con la particularidad de que el recurso ordinario que proceda debiera sustituirse por un procedimiento de reclamación de los previstos en el art. 107.2 de la Ley 30/92, es decir, debiera encomendarse la resolución de los recursos contra la evaluación del desempeño a órganos colegiados de las mismas o similares características que las que concurren en los órganos evaluadores».

Ahora bien, como aclara el autor, «el resultado de la evaluación debe ser una valoración o calificación no una propuesta de remoción. La remoción puede ser consecuencia de las observaciones que se contengan en la resolución que ponga fin a la evaluación del desempeño que sean susceptibles de iniciar un procedimiento singular de remoción provista de las garantías adecuadas». Y en este caso, a su juicio, «el procedimiento de remoción debiera estar rodeado de las mismas garantías que tiene el procedimiento disciplinario».

(20) Entre nuestra doctrina, L.M. ARROYO YANES (2012:257-258), también se expresa bastante crítico. Así como señala: «(...) antes de embarcarnos en la nave de la evaluación del desempeño con todas sus consecuencias, deberíamos de haber agotado, algo que no se ha hecho, el esquema rector que se seguía en la LMRFP reformada, y que entronca con la visión tradicional en esta materia. En ella el rendimiento del funcionario se supone y aunque no se mida se sabe que está ahí y es un elemento de fortaleza del sistema administrativo;

Pero es que, en ningún caso, puede perderse de vista que la evaluación del desempeño no puede ser entendida como un proceso de aplicación automática, que se puede implantar sin más tras su regulación en las respectivas normas legales y reglamentarias. Esta institución requiere un análisis de la propia estructura de puestos de trabajo de cada organización, de las funciones que tiene asignadas o debiera tener asignadas cada puesto concreto, de los objetivos que debería cumplir cada empleado público y la organización en su conjunto.

Por todo este estado de cosas, son varias las consideraciones que, a mi juicio, deberían ser tenidas en cuenta en la configuración de esta institución:

1ª) No puede implantarse ninguna evaluación del desempeño sin un previo análisis de los puestos de trabajo de cada organización, de las funciones que cada puesto tiene asignado, de los objetivos que cada puesto y cada empleado público debe cumplir en esa concreta Administración Pública. Sólo con un informe claro de los puestos de trabajo, de sus perfiles y de las funciones que cada empleado público ostenta en la organización, es posible asignarle unos objetivos concretos en virtud de los cuales pueda medirse objetivamente el logro o cumplimientos de los mismos (21).

2ª) El sistema de evaluación debe responder a los resultados obtenidos en esa fase previa de análisis. Por ello únicamente debería ser objeto de medición el nivel de cumplimiento o logro de resultados, y esos resultados no son otros que los propios objetivos marcados a cada empleado público en función del puesto de trabajo que desempeña, y que son los que nos permiten medir objetivamente el rendimiento y desempeño de cada empleado público (22).

---

es decir, la premisa no es que ese rendimiento no se esté dando o que no se sepa en qué grado lo está siendo, sino que se parte de la idea de que las funciones se están prestando de modo adecuado. Si esta premisa fuera falsa, cabe añadir, la imposición de la evaluación del desempeño hubiera sido general y sin solución de continuidad, algo que no se ha producido, pues su vinculación no lo sería sólo a una serie de campos en exclusiva».

(21) En el MAP (2013: 5-6), se señalan los siguientes instrumentos técnicos que pueden permitir la implantación de sistemas de evaluación del desempeño, a saber: catálogos de competencias y análisis de puestos de trabajo; áreas funcionales; dirección por objetivos; gestión por competencias; y, la implantación de la dirección pública profesional.

(22) En Francia, la evaluación profesional está basada fundamentalmente en la entrevista INAP (2012: 18): «En este sentido, el decreto 2010-888, de 28 de julio, sobre las condiciones generales de la evaluación profesional de los funcionarios del Estado de 2010 señala como criterios de evaluación, entre otros, «la “manera de trabajar” (*manière de servir*) y la “experiencia profesional adquirida”. Son dos criterios muy abiertos, que cada ministerio puede interpretar hasta cierto punto, ya que son los ministerios, mediante órdenes, los que detallan y concretan los procesos de evaluación más allá de lo señalado en el decreto. La indefinición de la norma puede permitir un ámbito demasiado grande de subjetividad en la evaluación, por lo que la administración francesa, la Dirección General de la Administración y la Función Pública, ha desarrollado un diccionario de competencias entre cuyos objetivos declarados se encuentra el de contribuir a “objetivar” la entrevista profesional anual».

La conducta profesional a que hace referencia el art. 20.1 TREBEP (trato con los compañeros o nivel de satisfacción de los usuarios y los destinatarios de los servicios públicos) no debería ser objeto de medición (23). No sólo por la dificultad que puede conllevar establecer un sistema fiable y objetivo que mida esas variables, sino, además, porque con la evaluación exclusiva de los objetivos establecidos previamente por la organización se minimizan la aparición de posibles factores de riesgo: arbitrariedad en la medición y valoración de las diferentes variables que pueden establecerse para evaluar la conducta profesional de cada empleado público (24).

3ª) El procedimiento de la evaluación del desempeño para su configuración como tal, más allá del propio sistema de evaluación al que hemos referenciado en el punto anterior, debe estar revestido de las necesarias garantías jurídicas, sin las cuales no puede existir ningún procedimiento administrativo, por lo que más allá de la figura del evaluador que podría ser identificado en la figura del

---

(23) Como señala C. Galindo (2011: 11) en el marco de las experiencias piloto que se vienen desarrollando en el Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, del anterior Ministerio de Economía y Hacienda: «Un mayor índice de dificultad se manifiesta en lo que se refiere a la evaluación del desempeño de las competencias. Aquí se trata de medir cómo desarrollan las personas una determinada habilidad o destreza, que muchas veces se manifiesta en comportamientos. En esto nos encontramos con varias circunstancias. Los evaluadores tiene mayor dificultad en observar estos comportamientos, las guías metodológicas para medirlos no siempre son de mucha ayuda y, además, detectar las competencias que son más determinantes para desempeñar con éxito un puesto es una cuestión que entraña un trabajo técnico. De ahí se deriva que los evaluadores no siempre se sientan cómodos al evaluar las competencias. Este es un aspecto que la Dirección General está ahora explorando con más profundidad, de cara a mejorar el modelo en un futuro más o menos inmediato».

(24) En este sentido, como señala M. GORRITI BONTIGUI (2012: 266), no debe haber ningún sistema de evaluación del desempeño (ED) que no cumpla con las siguientes condiciones técnicas:

- «1. Toda ED debe estar basada y diseñarse desde un análisis del puesto de trabajo.
2. Toda ED debe tener como contenido de la medida, sólo, comportamientos laborales relevantes. No variables predicables del empleado público (conocimientos, aptitudes o rasgos de personalidad).
3. Los comportamientos que deben medirse deben estar bajo el dominio del empleado público. No deben ser objeto de la ED la evaluación de grupos. A estos se les puede medir por la consecución de sus objetivos generales.
4. Los comportamientos profesionales objeto de la ED, además de relevantes deben ser fiables (transparentes, objetivos, replicables, consistentes) y deben diferenciar a los empleados públicos en su quehacer diario.
5. El instrumento que se diseñe debe ser un proceso sistemático en el que todos los evaluados que hagan lo mismo en el mismo contexto, estén sometidos a los mismos criterios, en el mismo orden y con la misma posibilidad de observación.
6. El instrumento de ED que se diseñe debe basarse en un estándar de desempeño pre-establecido, que concretará, sin exhaustividad, qué es hacer bien un trabajo y ejemplificará los gradientes de la escala con la que se valorará la conducta laboral del empleado público».

directivo público profesional (25), debería existir un órgano colegiado externo de carácter técnico encargado de resolver las posibles reclamaciones, en cuya composición no debe figurar ningún personal de elección o de designación política, personal eventual, ni los representantes de las organizaciones sindicales.

Todo ello teniendo en cuenta, especialmente, los efectos que una evaluación positiva o negativa puede llegar a desplegar (progresión en la carrera, percepción de retribuciones o el cese del puesto de trabajo) (26).

Y ello con independencia de que esos efectos se materialicen en otro procedimiento distinto, ya sea en el procedimiento de reconocimiento de tramos o categorías, en el procedimiento de provisión o selectivo de que se trate, en el procedimiento de establecimiento de las retribuciones complementarias o ya sea en el procedimiento de remoción del puesto de trabajo, porque en todos ellos deberían estar presentes las exigencias de audiencia y motivación de la resolución a que hace referencia el art. 20.4 TREBEP, y no solo en el de la remoción del puesto de trabajo.

Precisamente, en el delicado tema de la remoción del puesto de trabajo es donde los legisladores de desarrollo, ante la remisión del TREBEP, deberían dejar reflejadas las garantías jurídicas propias de su modelo de carrera. En el sentido de que han de quedar reflejadas unas reglas claras sobre la reubi-

---

(25) En este sentido, se viene pronunciando también la doctrina más especializada en esta materia. Así como señala M. GORRITI BONTIGUI (2012: 270): «Sólo quien ha sido evaluado para desempeñar este rol, está siendo evaluado en la consecución de los objetivos comprometidos y al final de su mandato se le juzgará por ellos, puede asumir la ED como una de sus funciones naturales. La figura del Directivo Público Profesional se convierte así en una de las condiciones ineludibles de la implementación de la ED».

(26) Como señala la STS de 5 de marzo de 2007, «(...) se ha de entender implícita en la invocación que estos preceptos hacen del principio de especialidad y de la necesidad de que la composición del tribunal sea eminentemente técnica. Así mismo, este requerimiento no se puede considerar operativo sólo en el momento inicial de nombramiento de los vocales, sino que será exigible para la válida actuación del tribunal en cada una de las sesiones y en los diferentes ejercicios que integren el proceso selectivo».

En relación con la discrecionalidad técnica de los órganos (selectivos), la STS de 18 de abril de 2007 distingue entre: «El “núcleo material de la decisión técnica”, reservada en exclusiva a aquellos órganos. Su “contorno”, constituido por el respeto a las reglas básicas del procedimiento y la inexistencia de dolo o coacción. En estos aspectos, la actuación de los órganos selectivos está sujeta a control jurisdiccional».

El análisis conjunto de estas dos premisas, como recoge la STSJ de Cataluña de 3 de junio de 2005 «conduce al TS a concluir que sin desconocer que los órganos calificadores disfrutan de la mencionada discrecionalidad técnica en el desarrollo de su actuación, es posible, no obstante, la revisión jurisdiccional de su actuación en circunstancias como: existencia de intencionalidad; coacción; infracción de las normas reglamentarias que regulen su actuación y, únicamente, de las propias bases de la convocatoria; defectos formales substanciales; producción de indefensión; desviación de poder; evidencia de un resultado manifiestamente arbitrario; y apreciación de los hechos de manera indudablemente errónea».

cación de ese empleado público en otro puesto de trabajo correspondiente a su agrupación profesional.

Pero, a mi juicio, esta remoción del puesto de trabajo no debería estar dirigida exclusivamente para aquellos puestos a los que se accede por el procedimiento de provisión de concurso. Si consideramos que la evaluación del desempeño pueda desplegar sus efectos sobre cualquier itinerario o modalidad de carrera profesional, también debería desplegar sus efectos sobre la modalidad de promoción interna vertical y horizontal. En el sentido de que el resultado negativo de la evaluación del desempeño pudiera también activar el procedimiento de remoción de aquellos puestos de trabajo a los que se ha accedido por el correspondiente proceso selectivo. Del mismo modo que llegamos a sostener que la evaluación del desempeño debe extender sus efectos no solo en el cese sino también en el acceso de los puestos de trabajo obtenidos por concurso.

El mismo planteamiento lo trasladaríamos también para la remoción de los puestos de trabajo a los que se accede vía promoción interna, cuya remoción debería garantizarse con el desempeño de un puesto de trabajo correspondiente al Cuerpo o Escala del Grupo (o Subgrupo) al que pertenecía antes de acceder al puesto de trabajo objeto de remoción.

Lógicamente, en el caso de la modalidad horizontal de carrera el planteamiento no puede ser el mismo. En este caso, la evaluación del desempeño debe desplegar sus efectos no solo para condicionar un eventual progreso en el sistema de grados o categorías en que se estructura esta modalidad de carrera, sino que, a mi parecer, también debiera posibilitar una eventual desprogresión en ese sistema de carrera. Pues, carecería de sentido que unos itinerarios o modalidades de carrera sí se pudiera descender en la estructura de puestos de trabajo. Y, en cambio, en la modalidad horizontal de carrera no se pudiera desprogresar en el sistema de tramos o categorías en que se estructura esta modalidad de carrera.

A nuestro juicio, si compartimos que la carrera profesional debe ser entendida como una sola, por la que se puede ascender o progresar por diferentes itinerarios o modalidades. No me parece razonable que en la modalidad horizontal de carrera no se pueda desprogresar. Y, más aun, cuando en esta modalidad de carrera siempre estaría salvaguardada la garantía jurídica del desempeño de un puesto de trabajo. Al ser éste la base en torno al cual se estructura el sistema de tramos o categorías de esta modalidad horizontal de carrera (27).

---

(27) Conviene no olvidar, como advierte F. CASTILLO BLANCO (2024: 1), «que para que un modelo de este tipo sea verdaderamente eficaz en la incentivación del rendimiento, deben darse dos circunstancias fundamentales:

4ª) En cuanto al tema de la voluntariedad u obligatoriedad de los empleados públicos de someterse al procedimiento de la evaluación del desempeño. A mi juicio, si bien es cierto que es recomendable que en este proceso de implementación se considere la posibilidad de establecer periodos transitorios o de prueba, ello no obsta a que los empleados públicos estén obligados a someterse a la evaluación del desempeño. Se trata, en suma, de un procedimiento obligatorio en todas sus fases (28).

---

— Que el volumen global de incentivo en materia económica sea significativo con respecto a la totalidad de las retribuciones y sensible (tanto al alza como a la baja) a los resultados del órgano evaluado. Esta condición presenta a su vez dos dificultades: las restricciones presupuestarias, que pueden limitar los resultados económicos del modelo, y las presiones por parte de los departamentos afectados para minimizar el recorte los años en los que los resultados experimentan caídas significativas.

— Que los criterios de distribución y los importes individuales acreditados a los funcionarios en materia retributiva estén en relación con su participación en la consecución de los resultados. Esta circunstancia tiene como principales problemas la dificultad para medir, según qué tipo de trabajo, el rendimiento individual y su relación con los resultados obtenidos, ya que no toda actividad es fácilmente mensurable, y la “tentación” de pactar criterios de distribución lineales o proporcionales al nivel del puesto de trabajo siempre va a estar presente por mucho que se hable de objetivos».

(28) En este sentido, dentro de las experiencias piloto en materia de evaluación del desempeño de la AGE, se ha creado una Comisión de Seguimiento, en el ámbito de la Dirección General de la Función Pública, y en la que participan también la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública. Esta Comisión de Seguimiento tiene, como señalan P. GONZÁLEZ DE HERRERO-FERNÁNDEZ e I. PÉREZ-BAROJA VERDE, I. (2011: 58-59), entre otras funciones: «poner en marcha la metodología y el proceso de implantación de las pruebas piloto; decidir en qué unidades se realizarán las pruebas piloto; marcar los plazos y pautas de actuación; diseñar y organizar acciones informativas y formativas; establecer canales de comunicación y de intercambio de conocimientos; ejercer la labor de coordinación y seguimiento y dar asistencia técnica directa; y, finalmente, elaborar un estudio de análisis de resultados y propuestas de futuro».

En este contexto, como señala también M. GORRITI BONTIGUI (2012: 268 y ss.), podría ser pertinente «crear dentro del órgano responsable en materia de empleo público, un grupo técnico que realizara las tareas arriba descritas. Sería conveniente que dicho grupo fuera el responsable de los APT's, fuente ineludible de los contenidos de la evaluación. También deberían ser los responsables de elaborar los cuestionarios ED que se remitirían a las unidades de personal para su administración. La complejidad implícita en la elaboración, análisis y retroalimentación de la información de una ED no puede encargarse a no expertos. En este mismo sentido y ya que una vez entren en vigor las correspondientes leyes de desarrollo del EBEP la implantación de su sistema ED es obligatoria, puede considerarse la posibilidad de crear un Órgano Central de Evaluación que dé respuesta técnica de criterio e instrumental a todas aquellas administraciones locales y provinciales que no disponen de recursos técnicos suficientes para desarrollar esta herramienta, para llevar acabo los análisis posteriores, ni para la formación necesaria de sus evaluadores. Esta posibilidad organizativa permitiría asegurar la relevancia, fiabilidad, objetividad y no contaminación de las ED, y posibilitaría homogeneizar un proceso general de ED. Cada administración mejoraría el instrumento general al diseñarlo y analizar su comportamiento en los distintos contextos administrativos».

5º) Sobre la periodicidad en la aplicación del procedimiento de la evaluación del desempeño definitivamente implantado. A mi parecer, debería aplicarse de forma anual. No consideramos oportuno dilatar en exceso la evaluación del desempeño de los empleados públicos, más allá de la anualidad.

Especialmente, porque el resultado de una sola evaluación del desempeño no debería condicionar la progresión/desprogresión o ascenso/descenso (incluida, por tanto la remoción) del empleado público en su carrera profesional, sino el resultado negativo de reiteradas evaluaciones aplicadas durante el periodo de tiempo en que se temporaliza la modalidad de carrera de que se trate.

En cualquier caso, no debiera perderse nunca de vista un criterio esencial que debe presidir la implantación de este procedimiento de la evaluación del desempeño, nos referimos concretamente al criterio de transparencia.

En el sentido de que una vez configurado, y de forma previa a su aplicación efectiva, los sujetos pasivos del procedimiento (empleados públicos) deben tener a su alcance una información clara del objeto de la evaluación. Es decir, qué variables se van a medir, qué órgano los evaluará, qué garantías jurídicas existen, qué periodicidad tiene el procedimiento, qué efectos produce, etc. En definitiva, los empleados públicos han de conocer todos los extremos de la evaluación del desempeño (29).

---

En cualquier caso, como añade, «los principales problemas para la implantación de la ED son la cultura organizativa de las AAPP y la necesaria implantación de la figura del directivo público profesional. Lo que se debe de contratar externamente es cómo hacer este cambio cultural y probablemente la formación de los directivos que vayan a evaluar, no qué medir. Las primeras experiencias deben hacerse en entornos amigables y, si es posible, ligar los resultados de la ED a remuneraciones no significativas, ni hacer públicos los resultados de la ED hasta que esta cultura haya calado y la organización esté madura. Tampoco creo que la ED, en sus aspectos de relevancia (qué medir), ni cómo hacerlo, deben ser objeto de negociación con la representación del personal. Quizás sus efectos sí».

(29) En este sentido, aunque referido más específicamente al principio de publicidad en los procedimientos de selección, se pronuncia también la STS de 21 diciembre de 2011 cuando señala que: «Debe decirse que ese principio de publicidad, en su formulación más genérica, está ligado a otros mandatos constitucionales como lo son el derecho fundamental de tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución y el principio de objetividad que para toda actuación de la Administración pública dispone el artículo 103.1 del propio texto constitucional. Y por eso mismo conlleva, entre otras cosas, la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinan sus decisiones, pues solo así es posible el control que demanda el derecho a la tutela judicial efectiva; como también que esos criterios estén establecidos con anterioridad a su finalización cuando de procedimientos administrativos se trate, porque de esta manera es como queda conjurado con las debidas garantías el riesgo de favoritismo individual que se produciría si los criterios de valoración de los aspirantes fuesen definidos una vez realizadas esas pruebas competitivas».

En todo caso, como subraya la STS de 27 de junio de 2008 «(...) los criterios correctores que acuerde el tribunal calificador se han de comunicar a los aspirantes antes de la realización



Nos encontramos, en suma, ante un proceso que plantea dificultades y serios desafíos en el seno de nuestra cultura administrativa, pero que puede contribuir decisivamente en la modernización y profesionalización de nuestras Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

A *sensu contrario*, difícilmente podremos avanzar en la consecución de estos objetivos, si no conseguimos implantar definitivamente este tipo de instrumentos de gestión de recursos humanos en el seno de nuestras organizaciones públicas (30).

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO YANES, L. M. (2012): «La evaluación del desempeño en la función pública: ámbito de operatividad y contexto administrativo», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, 2012, pp. 219-258.
- CASTILLO BLANCO, F. (2024): «La evaluación del desempeño: pistoletazo de salida en la AGE», *Blog de ACAL*, 8 de enero.
- (2023): «La evaluación del desempeño: ¿la leyenda del Dorado?», *Blog ACAL*, 8 de junio.
- GONZÁLEZ DE HERRERO-FERNÁNDEZ, P. y PÉREZ-BAROJA VERDE, I. (2011): «Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 6, Diciembre, pp. 55-62.
- GORRITI BONTIGUI, M. (2012): «La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dir. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, p. 259-281.
- INAP (2012): «La evaluación del desempeño en la administración pública francesa», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 7, Febrero, pp. 15-20.

---

de las pruebas correspondientes, ya que sólo así se garantizan los principios de publicidad y de seguridad jurídica, y los aspirantes pueden adecuar su actuación a estos criterios».

(30) Una visión que incluso los más críticos con el EBEP parecen llegar a compartir. Así el propio ARROYO YANES («La evaluación del desempeño en...», *op.cit.*, p. 258), llega a afirmar: «Que el contexto económico-administrativo no sea nada proclive a la implementación de los sistemas de evaluación no debería de verse, por lo tanto, como un obstáculo o un contratiempo que pueda dar al traste con ellos sino más bien la entrada de una etapa de transición que quizás pueda durar más tiempo del deseable pero que puede servir para ir asentando en nuestra cultura administrativa los nuevos valores que finalmente acabarán por desenvolverse en unos procedimientos evaluatorios justos y que estén al servicio de una Administración pública propia del siglo XXI».

- (2011): «Evaluación del Desempeño. Entrevista a Carlos Galindo», en *Boletín de Función Pública del INAP*, N° 5, octubre, pp. 5-14.
- LINDE PANIAGUA, E. (2012): «La evaluación del desempeño de los empleados en el estatuto básico del empleado público», en *Crisis Económica y Función Pública* (Dirs. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Josefa Cantero Martínez), Pamplona, Ed. Thomson-Aranzadi, pp. 193-218.
- MAP (2013): *Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: Evaluación Del Desempeño*, Madrid, INAP.
- (2005): *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP-GOBERNA.
- RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (2018): *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*, Tirant lo Blanch.
- (2017): «La evaluación del desempeño en la normativa autonómica sobre función pública», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 108 (mayo-agosto), pp. 403-444.