

# LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE EFICACIA Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Por

JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ  
Profesor Ayudante Doctor  
Universidad de Salamanca

[rastrullo@usal.es](mailto:rastrullo@usal.es)

*Revista General de Derecho Administrativo 45 (2017)*

**RESUMEN:** El principio de eficacia es uno de los pilares sobre los que se asienta el régimen jurídico de la Administración España y otros países de nuestro entorno, como Francia, Italia o Portugal. La realidad económica y social nos obliga a reformularlo teniendo en cuenta que los procedimientos para asegurar la consecución de los objetivos que la Administración tiene encomendados, deben ser permanentemente mejorados y sostenibles en el tiempo. La evaluación del desempeño es el procedimiento idóneo para asegurar la materialización del principio de eficacia en el ámbito de la función pública, como demuestra la experiencia de otros países de nuestro entorno pero, pese a su incorporación al ordenamiento español, su regulación es aún excesivamente confusa y escasa.

**PALABRAS CLAVE:** Principio de eficacia; desempeño.

**SUMARIO:** I. LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE EFICACIA. 1. De la eficacia administrativa a la efectividad administrativa. 2. Su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño. II. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO. 1. Francia. 2. Italia. 3. Portugal. III. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN ESPAÑA. IV. CONCLUSIONES.

## THE EVOLUTION OF THE PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS AND ITS APPLICATION IN THE FIELD OF THE PUBLIC FUNCTION: THE PERFORMANCE EVALUATION

**ABSTRACT:** The principle of effectiveness is one of the legal foundations for the public administration in Spain, and in other European countries such as France, Italy or Portugal. Nevertheless, today's economic and social reality demands a partial reformulation of this principle, because the ways and means to reach the goals entrusted to the public administration must be constantly improved, so that they remain sustainable in time. Performance assessment is an appropriate procedure to secure the realization of the principle of effectiveness in public administration, but notwithstanding the inclusion of performance assessment in the legal order, its regulation remains confusing and fragmentary in Spain.

**KEY WORDS:** Principle of effectiveness; performance.

### I. LA EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE EFICACIA

## 1. De la eficacia Administrativa a la efectividad administrativa

La referencia a la cláusula de Estado Social que encontramos en el artículo 1 de la Constitución se encuentra, en términos muy similares, en otras Constituciones europeas de nuestro entorno<sup>1</sup>. Al estudiar el Estado Social, se hace a su vez imprescindible re-estudiar el principio de eficacia administrativa, que aparece en el texto constitucional español como su vertiente instrumental<sup>2</sup>. La aseveración del artículo 103. 1 de la Constitución Española, según la cual la Administración Pública está obligada a actuar de acuerdo al principio de eficacia<sup>3</sup>, se erige en nuestra Constitución como un principio general, directamente vinculado a la cláusula de Estado Social de derecho<sup>4</sup>, que ha de aplicarse, sin distinción, a todas las Administraciones públicas<sup>5</sup>. Dicha vinculación, se manifiesta en el ámbito externo a la Administración como una garantía que le exige un papel activo en el tráfico jurídico en pro de la consecución del interés general<sup>6</sup>.

El artículo 3. 1 h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) señala como uno de los principios de actuación y relaciones con los ciudadanos de la Administración el de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados. No obstante, esta no es ni mucho menos la única alusión a dicho principio que podemos encontrarnos en la norma<sup>7</sup>. La gran cantidad de referencias que salpican el

---

<sup>1</sup> Así, la Constitución Francesa de 1958 establece que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social” (artículo 1), la Constitución Italiana de 1947 que “La República (...) exige el cumplimiento de los deberes inexcusables de solidaridad política, económica y social.” o la Constitución Portuguesa de 1976 que “La República portuguesa es un Estado Democrático (...) con la perspectiva de alcanzar la democracia económica, social y cultural y profundamente participativa” (artículo 2).

<sup>2</sup> ARROYO JIMÉNEZ, L.: *Libre empresa y títulos habilitantes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2004, pp. 186 y ss.

<sup>3</sup> Véase, sobre el complejo proceso de incorporación del mismo a la Constitución, PAREJO ALFONSO, L.: “La eficacia como principio jurídico de actuación de la Administración Pública”, Documentación Administrativa 218-219, pp. 15 a 66, que relata el proceso de incorporación del principio a la Norma Fundamental a lo largo del proceso de elaboración de la misma, “La eficacia, principio de la actuación de la Administración”, en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid, 1995, pp. 89-152.

<sup>4</sup> Íbidem y SANTAMARÍA PASTOR, L. A.: *Principios de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 63.

<sup>5</sup> Lo que puso de relevancia la Sentencia 85/1983, de 25 de octubre del Tribunal Constitucional .

<sup>6</sup> En un sentido similar se pronuncia PAREJO ALFONSO, L. en *Eficacia y Administración: tres estudios*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996; “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, Documentación Administrativa, nº 218-219, 1989; y “El reto de la eficaz gestión de lo público”, Revista de Ciencias Sociales, nº 129, 1999.

<sup>7</sup> Encontramos alusiones a la eficacia dentro de la norma de 2015 en relación a muy diversos ámbitos de la actividad de la Administración. Entre otros, al referirse a la delegación de competencias (9.1), a la encomienda de gestión [11. 1 y 11. 3. a)], al control de eficacia que los Ministerios en relación a los órganos superiores y directivos y los organismos públicos dependientes [61. e) y 63. b)] o a las competencias en materia de políticas públicas de los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas [73.e)]. Pero, además, se establece

texto constatan la preocupación del legislador español por hacer del principio uno de los ejes principales a partir de los cuales construir el régimen jurídico de la Administración Pública Española a partir de la segunda década del siglo XXI. Antes de la elaboración y publicación de la norma, esta preocupación -sin duda en gran parte motivada por la situación de crisis económica y el alto grado de descontento social con el manejo que se había llevado a cabo de la Administración en tiempos precedentes- ya había quedado de manifiesto con el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, a partir del cual se materializó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). El resultado de los trabajos de la Comisión, que tenía como finalidad llevar a cabo un estudio integral aportando posibles medidas para la modernización del sector público, dotándole de mayor eficacia y señalando duplicidades y vías de simplificación, influiría decisivamente en la redacción de la norma de 2015.

No podemos entender que el principio de eficacia tiene una única vertiente, sino dos<sup>8</sup>. En una segunda vertiente, interna a la propia Administración, el principio de eficacia también encuentra plena cabida, pues el aseguramiento de la realización de la cláusula de estado social depende del buen funcionamiento interno de la organización y, por lo tanto, es en este ámbito en el que debemos encontrar la expresión prístina del mismo<sup>9</sup>.

La eficacia está directamente vinculada al resultado que se pretende conseguir, pudiéndose identificar con la productividad, “con el rendimiento de la organización en la realización de sus fines”<sup>10</sup> pero está, además, intrínsecamente relacionada -sin que se deba confundir con la misma- con el principio de eficiencia. El resultado a conseguir, por su parte, se encontrará directamente condicionado por el papel con el que el texto constitucional le reserva a la Administración Pública como encargada del cumplimiento de determinados objetivos, persiguiendo con objetividad el cumplimiento de los fines encomendados, sin dejar de estar inevitablemente supeditada en cuanto al desarrollo de

---

expresamente la extensión del principio de eficacia y supervisión continua al ámbito del sector público institucional (85 y ss.) o a los organismos públicos estatales, como los organismos autónomos (98.1), las entidades públicas empresariales (103. 2) o los protectorados de las fundaciones del sector público (artículo 134).

<sup>8</sup> Sobre la discusión doctrinal al respecto véase FORTES GONZÁLEZ, A. I.: *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas*, INAP, Madrid, 2014, p., que sistematiza las distintas aportaciones y opiniones doctrinales en torno a la proyección y dimensión del principio de eficacia.

<sup>9</sup> Materialización del principio de eficacia en el seno de la organización administrativa que podría definirse, al menos parcialmente, como “el resultado del correcto funcionamiento de los procesos internos que le permiten adaptarse al medio y alcanzar sus objetivos”. URGANGA COGOLLOS, C.: “El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas”, Documentación Administrativa 218-219, 1989, p. 97.

<sup>10</sup> PAREJO ALFONSO, L. en *Eficacia y Administración: tres estudios*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996, p. 94.

su actividad por las decisiones políticas y económicas de quienes la dirigen en cada momento.

La eficiencia se ha convertido, junto con la eficacia y la economía, en uno de los paradigmas de la nueva gestión pública desde las últimas décadas del siglo XX<sup>11</sup>. Como expresó SIMON, la eficiencia está relacionada con la relación entre medios y fines de cara a la consecución de los objetivos establecidos<sup>12</sup>. No obstante, la eficiencia llevaba ya largo tiempo siendo un principio de organización administrativa de extraordinaria relevancia en España con plena proyección legislativa en relación a muy diversos ámbitos, entre los que se encuentra el de la función pública. Más allá de que se nombre expresamente como principio de referencia en los artículos 13. 3 , 53. 8 y 69. 1 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), la STC 178/1989, de 2 de noviembre de 1989 ya mencionan el de eficiencia como principio directamente derivado del artículo 103. 1 CE, que junto con el de racionalidad de la organización administrativa debe predicarse, no de cada funcionario sino del sistema en su conjunto, al referirse al régimen de dedicación exclusiva<sup>13</sup>.

La proyección del principio de eficiencia en el ámbito de la Administración ha venido sirviendo de fundamento jurídico para facilitar una aproximación paulatina de las formas de gestión en organizaciones públicas y privadas en relación a asuntos tales como las remuneraciones de los empleados<sup>14</sup> o la organización de los recursos humanos<sup>15</sup>. No

---

<sup>11</sup> LEEUW, F.L.: "Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9, núm. 2, pp. 92 a 102, 1996, p. 92.

<sup>12</sup> SIMON, H. A.: *El comportamiento administrativo*, Aguilar Argentina, Buenos Aires, 1978, pp. 164 y ss. En el marco de la Constitución Española, el principio de eficiencia se encuentra expresamente mencionado en el artículo 31. 2 CE en relación a la programación y ejecución del gasto público, sin embargo, no se nombra expresamente la eficiencia en el artículo 103. 1 CE al enumerar los principios de organización administrativa, siendo en la actualidad el artículo 3. 1. j) #(\$ 036563) ar. 3# LRJSP el encargado de otorgarle dicha proyección dentro del Ordenamiento. Esta consideración expresa (que ya se había llevado a cabo en el artículo 3 LRJPAC) cuenta con un profundo redimensionamiento en la norma de 2015, que viene anticipado por el preámbulo de la Ley. A lo largo del mismo se menciona expresamente la vinculación entre el texto, el Informe CORA y el Programa nacional de reformas de España para 2014, que estableció la necesidad de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos en consonancia con lo establecido por el artículo 31. 2 CE

<sup>13</sup> Ello al referir la posición mantenida por la abogacía general del Estado en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 272/1985, promovido contra diversos preceptos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas

<sup>14</sup> Véase en tal sentido CASTILLO BLANCO, F.: *El sistema retributivo en la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 49 o SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la función pública*, Séptima edición, Tecnos, Madrid, p. 235, en relación al complemento vinculado al desempeño.

obstante, no podemos perder de vista que, aunque se refiera expresamente a la relación entre medios y fines, la eficiencia se encuentra condicionada en todo caso por los objetivos fijados, que no son comparables a los perseguidos en el marco de las organizaciones privadas, lo que supone un importante elemento de distorsión en relación a la forma de entender la eficiencia fuera de las organizaciones públicas<sup>16</sup>.

El de efectividad es un término que, pese a estar directamente ligado a los términos eficacia y eficiencia, no es directamente intercambiable por ninguno de ellos. En el ámbito gerencial el término efectividad cuenta a su vez con un significado particular. Como indica DRUCKER "La efectividad es el fundamento del éxito: la eficiencia es una condición mínima de su pervivencia después de alcanzado el éxito. La eficiencia se preocupa de hacer bien las cosas. La efectividad de hacer las cosas que corresponden"<sup>17</sup>.

Aunque la efectividad está estrechamente vinculada al cumplimiento de determinados objetivos, tiene un sentido distinto en diferentes ámbitos jurídicos y científicos en general, contando además con una significación particular en el marco de la organización interna de la Administración. Esta implica, en el ámbito de la organización administrativa, la detección de los criterios relevantes para la resolución de un problema: hacer lo correcto, a diferencia de la eficacia, que implicará conseguir los objetivos establecidos y de la eficiencia, que supondrá hacerlo con la mejor asignación de recursos posibles<sup>18</sup>. Se construye así, el de efectividad, como principio encaminado a conseguir la sostenibilidad de la Administración, no desde una perspectiva económica,

---

<sup>15</sup> Véase en tal sentido DUNLEAVY, P.J. y HOOD, C.: "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, pp. 9-16, 1994, p. 10.

<sup>16</sup> Como indican MANDL, U., DIERX, A e ILZKOVITZ, F. en "The effectiveness and efficiency of public spending", *Economic Papers* 301, 2008, p. 3, a partir del artículo de FARRELL, "The Measurement of Productive Efficiency", en *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General)*, Vol. 120, No. 3, (1957), pp. 253 a 290. Los autores indican que la eficacia es más difícil de evaluar que la eficiencia y que no siempre son términos fácilmente diferenciables. Por ejemplo en el ámbito del sector educativo, el que aunque el éxito haría referencia a las tasas de rendimiento o el logro de los alumnos en una determinada edad, el resultado final estaría relacionado los títulos de la población en edad de trabajar. Sobre las peculiaridades de las organizaciones públicas y privadas y sus elementos estructurales, que condicionan decisivamente el análisis que se puede llevar a cabo sobre las mismas, puede consultarse BOZEMAN, B.: *All organizations are public*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1987 o GIBERT P.: *Le controle de gestión dans les organisations publiques*, Les Editions d'Organisation, París, 1980.

<sup>17</sup> DRUCKER, P. F.: *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, Ateneo, quinta edición, Buenos Aires, 1983, p. 33. En relación con este concepto, su relevancia en la gestión empresarial y la necesidad de introducirlo en el funcionamiento de las organizaciones puede consultarse, del mismo autor *El ejecutivo eficaz*, Edhasa, Barcelona 1989, pp. 10 y ss.

<sup>18</sup> Véase en tal sentido MORENO-JIMÉNEZ, J. M.: "Priorización y toma de decisiones ambientales", *Actas del I Encuentro Iberoamericano de evaluación y decisión multicriterio*, Santiago de Chile, 1997, pp. 113 a 145 y "E-cognocracia: nueva sociedad, nueva democracia", *Estudios de economía aplicada* vol. 24, I, 2006, p. 330.

sino social<sup>19</sup>. A partir del principio, cuya proyección en el seno de una organización poliédrica y compleja como lo es la Administración no está exenta de dificultades, se persigue que la actividad administrativa no genere desafección en la ciudadanía. Dicha desafección, se produce cuando desde la Administración no se hace o no se hace bien aquello que la sociedad precisa y esta situación se mantiene de forma prolongada en el tiempo sin que se ponga freno a la misma<sup>20</sup>.

## 2. Aplicación en el ámbito de la función pública

La función pública es uno de los ámbitos de la organización interna de las Administraciones en los que mayor proyección encuentra el principio de eficacia, como ha puesto de relevancia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en diversas ocasiones<sup>21</sup>. Así, conectando las ideas de “principio general de organización administrativa” que debe proyectarse a todas las Administraciones y “manifestación de la proyección de la cláusula de estado social en el funcionamiento de la organización administrativa”, el FJ3 de la STC 178/1989 de 2 noviembre declara, al referirse a la obligación de “dedicación exclusiva” de los funcionarios públicos, que el principio de eficacia “debe presidir, como es obvio, lo que es previo a la actividad administrativa, la «organización» y, en consecuencia, el aparato burocrático o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio”.

Más allá de la misma y completando el alcance del principio de eficacia en relación a la organización de la función pública, el FJ5 de la STC 269/1994 del 3 de octubre, determinó que no era contraria al principio de eficacia administrativa la reserva de plazas en el acceso para personas con “discapacidad física, psíquica o sensorial”, al no restringirse con ello los derechos de las personas que opositan por turno libre y quedar, las personas adheridas al mecanismo de la reserva, obligadas a demostrar su aptitud para el desempeño de las plazas y a acreditar su capacidad para desarrollar las funciones inherentes a las mismas. Por su parte, el FJ5 de la STC 265/2000 de 13 de noviembre (y en términos muy similares la STC 257/2007, de 17 de diciembre), amparándose en diversas resoluciones previas del Alto Tribunal -y en conexión con el concepto de relación estatutaria sobre el que luego volveremos- reconoce la posibilidad de limitar determinados derechos laborales al funcionario con el objeto de garantizar la

---

<sup>19</sup> Véase en tal sentido ARENILA SAÉZ, M.: (Dir.): *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española*, INAP, Madrid, 2014, pp. 37 y ss.

<sup>20</sup> Situación denominada por ARENILLA SÁEZ como “umbral de riesgo sistémico”. Véase en tal sentido *La reforma administrativa desde el ciudadano*, INAP, Madrid, 2003, pp. 42 y ss.

<sup>21</sup> Y así lo ponen de relevancia las STC 68/1990 de 5 abril, 172/1996 de 31 octubre y 73/1997 de 11 abril.

eficacia administrativa, siempre que exista proporcionalidad (siendo los sacrificios adecuados, indispensables y ponderados). Por su parte, el único voto particular de la STC 336/2005 de 20 de diciembre identificó como una clara manifestación del principio de eficacia administrativa, el acto administrativo que declara una comisión de servicios<sup>22</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, por su parte, también ha dejado constancia de distintas manifestaciones del principio de eficacia en el ámbito de la función pública. En distintas resoluciones del tribunal, se hace referencia a que “frente a la invocación no justificada de la potestad auto-organizativa de la Administración, (...) la discrecionalidad que tiene la Administración no puede convertirse en arbitrariedad o irrazonabilidad, convirtiendo la eficacia y servicio al bien común que debe regir la actuación de la Administración (art. 103.1 de la Constitución) en desnuda manifestación de poder carente de toda justificación” (por todas, STS de 13 junio de 2007 en relación al recurso 2950/2002 ). Por su parte, cabe destacar el FJ 2 de la STS de 2 de julio de 2015 en relación al recurso 1593/2014, que considera una lesión al principio de eficacia la exigencia discriminatoria de una determinada capacidad (concretamente del conocimiento de un idioma extranjero para la Escala de Técnicos de Gestión de una determinada Universidad cuando accede a la plaza por proceso selectivo libre) que no se da en relación a quienes acceden por la vía de la promoción desde la condición de funcionario, en relación a los cuales el conocimiento del inglés era considerado como mérito y no como requisito para la selección.

Pero no son estos los únicos ámbitos del empleo público en el que podemos ver reflejada la proyección del principio de eficacia. Cuestiones tales como la incorporación de las figuras de la carrera horizontal o del personal directivo a través de los artículos 17 y 13 respectivamente del TREBEP en su redacción originaria de 2007, dejan de manifiesto la intensa relación que existe entre el principio referenciado y la función pública y la vocación del legislador por desplegar la efectividad del principio en el ámbito de su régimen jurídico. Como indica la exposición de motivos de la norma al referirse al personal directivo, esta “nueva” categoría de personal al servicio de la Administración, vino llamada a “constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos”<sup>23</sup>.

Una vez puesta de relevancia la importancia del principio de eficacia en el diseño del régimen de la función pública y su relación directa, tanto con la eficiencia como con la

---

<sup>22</sup> Voto particular de Javier DELGADO BARRIO.

<sup>23</sup> Véase en relación a la figura y su relación con el principio de eficacia VILLORIA MENDIETA, M.: “La profesionalización de la función directiva en las Administraciones: un estudio sobre la eficacia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas”, *Studia Politicae* 16, 2009, pp. 15 a 40.

efectividad ¿Cómo podría proyectarse este último principio sobre la organización del empleo público? Para dibujar sus contornos y descubrir su verdadera dimensión, se hace imprescindible encontrar su fundamento constitucional. ¿Qué podríamos entender por efectividad en el ámbito de la función pública? Por efectividad podemos entender aquel principio en virtud del cual la obligación de eficacia administrativa a la que se refiere el artículo 103. 1 de la Constitución debe tener un carácter sostenido en el tiempo y directamente conectado con las necesidades ciudadanas. Es decir, que la eficacia no puede predicarse en exclusiva en relación a objetivos que pretendan alcanzarse a corto o medio plazo o que estén desconectados de las necesidades sociales. Por ello, se hace preciso redimensionar el principio de eficacia, lo que implicará la adopción de una serie de mecanismos que persiguen la mejora continua en el funcionamiento administrativo y su sostenibilidad como organización encargada del desarrollo de políticas públicas tendentes a garantizar la satisfacción ciudadana.

Definido en los términos en los que se hace referencia al concepto en el ámbito de la Ciencia de la Administración, “la efectividad se remite al futuro mediante la planificación estratégica, entendida como criterio político-social que contempla los referentes de actuación para la resolución de un problema”<sup>24</sup>. Esta concepción de efectividad cuenta con una característica que, al proyectarse sobre la evolución futura del régimen jurídico de la Administración en España, puede dar lugar a una transformación radical de la misma. Ello es así porque la definición de efectividad mencionada cuenta con un carácter profundamente dialéctico. Esta implicará la necesidad de favorecer, en el desarrollo futuro de una Administración Pública en la que se tenga en cuenta el principio de efectividad, la consecución de determinados objetivos y la resolución de determinados problemas compartidos entre la propia Administración, sus trabajadores y otros actores sociales, definidos además a partir de la interacción entre todos ellos<sup>25</sup>.

El hecho de que esta posibilidad pueda ser materializada en distintos ámbitos de la Administración, tanto en relación con su funcionamiento interno como en lo que refiere a su interacción con otros sujetos, se encuentra indefectiblemente ligado al desarrollo de la sociedad del conocimiento<sup>26</sup>, que ha generado herramientas y mecanismos que

---

<sup>24</sup> ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D.: “¿Hay muchos empleados públicos en España? Eficiencia y efectividad en el contexto de la OCDE”, *RAP* 193, 2014, p. 311.

<sup>25</sup> Sobre los mecanismos, actores y referentes a tener en cuenta en dicho proceso Véase MORENO JIMÉNEZ, J. M. y POLASEK, W.: “e-Democracy and Knowledge. A Multicriteria Framework for the New Democratic Era”, *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis* 12, pp. 170 y ss. y MORENO-JIMÉNEZ, J. M., PÉREZ-ESPÉS, C. y VELÁZQUEZ, M.: “e-Cognocracy and the design of public policies”, *Government Information Quarterly* 31, 2014, pp. 187 y ss.

<sup>26</sup> Sobre la relación entre la sociedad del conocimiento y la reformulación de políticas públicas puede consultarse BELL, D.: *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, Nueva York, 1973, DRUCKER, P. F.: *The Age of Discontinuity. Guidelines to our Changing Society*, Harper &

posibilitan el reforzamiento y la bidireccionalidad de la relación Administración-ciudadanos<sup>27</sup>. Más allá de este fuerte componente participativo la efectividad implica, en última instancia, la adopción de medidas estructurales, que permanezcan a lo largo del tiempo y que tengan un impacto “amplio y persistente” en la organización en la que se proyectan, en lugar de inmediato y a corto plazo<sup>28</sup>.

No redimensionar el principio de eficacia en el seno de la organización administrativa, entendiendo que del texto constitucional deriva un principio de efectividad que resulta clave a la hora de establecer el régimen jurídico del empleo público implica un enfoque miope y cortoplacista. Se trata de una exigencia social, de una condición esencial para un desarrollo adecuado de políticas públicas a largo plazo que, entendemos, cuenta en base a lo examinado con una innegable justificación constitucional. En tal sentido, la Constitución Española no deja lugar a dudas al establecer el deber de la Administración de servir con objetividad los intereses generales (103.1 CE), base y fundamento del estatuto profesional del funcionario público, que le obliga a actuar en base a criterios de legalidad y eficacia<sup>29</sup>. Para conseguir que el de eficacia sea un principio que se cumpla de forma efectiva y sostenida en el tiempo, a partir de una planificación estratégica permeable a las necesidades e intereses de la ciudadanía, necesidades e intereses a los que deben responder los recursos humanos en el seno de la Administración<sup>30</sup>, resulta

---

Row, Nueva York, 1969, FAURE, E., HERRERA, F., KADDOURA, A., LOPES, H., PETROWSKY, A., RAHNEMA, M.: *Learning To Be. The World of Education Today and Tomorrow*. UNESCO/Harrap, París, Londres, 1972, STEHR, N.: *Knowledge Societies: The Transformation of Labour, Property and Knowledge in Contemporary Society*, Sage, Londres 1994 y más recientemente y en relación con el principio de efectividad MORENO-JIMÉNEZ, J. M., PÉREZ-ESPÉS, C. y VELÁZQUEZ, M.: “e-Cognocracy...”, op. cit. pp. 185 y ss.

<sup>27</sup> Muestra de ello son tanto la incorporación de una referencia continua a la utilización de medios electrónicos en la LRJSP, en la LRJPAC o en la normativa española y europea en materia de contratación pública, sobre la que puede consultarse ARROWSMITH, S.: “The past and future evolution of EC procurement Law: from framework to common code?”, *Public Contract Law Journal*, Vol. 35, Núm. 3, 2006, pp. 337 a 384, RASTROLLO SUÁREZ, J. J.: *Contratos públicos. Adaptación del derecho español a la normativa comunitaria*, Juruá, Lisboa, 2010 o VALERO TORRIJOS, J.: *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2004, “La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿El viaje hacia un nuevo modelo de administración, electrónica?” *Revista catalana de dret públic* 35, 2007 o *Derecho, innovación y administración electrónica*, Global Law Press, Sevilla, 2013.

<sup>28</sup> Véase en tal sentido ARENILLA SÁEZ, M. y DELGADO RAMOS, D.: “¿Hay...”, op. cit. p.

<sup>29</sup> Véase en tal sentido SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 7ª edic., 2013, p. 48.

<sup>30</sup> En palabras de ARENILLA SÁEZ, “La efectividad puede ser pasiva, responder o corresponder a las demandas o exigencias de la sociedad (criterio político); o activa, en la que los poderes públicos se adelantan a los acontecimientos y educan a la ciudadanía para poder dar una respuesta apropiada a los nuevos tiempos y exigencias (criterio social) y construir de manera conjunta una sociedad futura mejor (MORENO, 2010). La mayoría de las Administraciones públicas se plantean la eficiencia, y a veces la eficacia, de sus instituciones, pero rara vez se plantean la efectividad de las mismas. Es decir, se puede ser eficaz y eficiente, y resolver un modelo ajeno a la realidad y a las necesidades ciudadanas.” ARENILLA SÁEZ, M.: “Marco teórico

necesario vincular el principio de efectividad tal y como lo hemos definido en páginas precedentes, a la organización y el funcionamiento del empleo público. Esta cultura organizacional está vinculada directamente, no solo a garantizar la sostenibilidad de la Administración, sino a la lucha frente a la “politización” y “patrimonialización” de la función pública.<sup>31</sup>

De cara a la consecución de estos objetivos, resulta particularmente útil una figura relativamente reciente en nuestro Ordenamiento y aún, en buena medida sin desarrollar por gran parte de las legislaciones autonómicas<sup>32</sup>. Nos referimos a la evaluación del desempeño, que aparece en nuestra legislación en materia de función pública a través del artículo 20 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (hoy TREBEP), precepto que incorpora un mandato a las distintas Administraciones para su establecimiento.

La evaluación del desempeño de los empleados públicos, que cuenta con una dilatada historia en sus formas más primitivas en el seno de las Administraciones de algunos países desarrollados<sup>33</sup>, tiene una escasa regulación en la legislación estatal y aparece ligada en la norma, fundamentalmente, a la carrera horizontal (artículo 17 ). A través de la misma se facilita el control sobre los resultados de la actividad laboral desempeñada por los empleados públicos a partir de una serie de objetivos previamente determinados en cuya determinación se permite la participación de los propios empleados públicos, se detectan necesidades de formación, se obtienen resultados sobre la actividad efectivamente realizada a partir de los cuales premiar, en tiempo o en dinero, a aquellos empleados que mejor hacen su trabajo o desarrollar su derecho a la carrera administrativa, facilitando que lleguen con mayor rapidez a ocupar aquellos

---

actual de la Administración pública” en ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.): *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, La Coruña, 2011, p. 82.

<sup>31</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A.: *Pasado, presente y futuro de la función pública*, Civitas, Madrid, pp. 335 y ss.

<sup>32</sup> Véase sobre la legislación autonómica en materia de función pública dedicada a la evaluación del desempeño ADIEGO SAMPER, C.: “Evaluación del desempeño. Un sistema integral” en VELÁZQUEZ LOPEZ, F. J. y HERRERA DÍAZ-AGUADO, L. (Coords.): *Cooperación en la formación entre instituciones*, INAP, Madrid, 2015pp. 211 a 315 y PADILLA RUIZ, P.: *Gestión del empleo público*, Bosch, Barcelona, 2016, pp. 139 y ss.

<sup>33</sup> Dentro del sector público estadounidense, los sistemas de evaluación aparecieron y encontraron una notable evolución en las fuerzas armadas desde el siglo XIX, a partir de la puesta en marcha de mecanismos para la evaluación de los militares como los de elección forzada e incidentes críticos que suponían la posibilidad de otorgar un peso mucho mayor en la valoración a las condiciones y aptitudes individuales del evaluado. Pese a su carácter complejo y costoso que implica que no se utilicen en la actualidad, si supusieron una importante evolución respecto a las valoraciones globales y ensayos globales, primeros métodos utilizados. Los avances en materia de evaluación llevados a cabo en el ejército pasarán, además, a utilizarse en el ámbito de la empresa privada durante la primera mitad del siglo XX, como indican WIESE, D. S. y BUCKLEY, M. R. en “The evolution of the performance appraisal process”, *Journal of Management History*, Vol. 4 I ss 3, 1998, pp. 235 y ss.

cargos que, con mayor o menor grado de responsabilidad, les permitan desarrollar íntegramente todo el potencial que previamente han demostrado. Su configuración jurídica es tarea compleja, pero entendemos es un pilar fundamental del proceso de modernización de una Administración que pretenda ser cada vez más sostenible y competitiva en su finalidad de servir al interés general a través de la prestación de servicios públicos en plena conexión con las necesidades ciudadanas.

## II. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

### 1. Francia

La *notation*, o calificación de los funcionarios, ha sido durante largo tiempo el sistema tradicional de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos franceses. Este nace en Francia con el primer *Statut général de la Fonction Publique* de 1946, a partir del cual se institucionalizarían un sistema de calificación de los funcionarios públicos que seguiría vigente, sin grandes modificaciones, hasta el siglo XXI<sup>34</sup>. La *notation* se apoyaba en la emisión de una nota cifrada anualmente en relación con la actividad desarrollada por el funcionario y de una valoración general que llevaba a cabo el jefe de servicio (artículo 38). Los criterios en virtud de los cuales se llevaría a cabo esa calificación serían determinados por un decreto emitido tras la consulta al *Conseil Supérieur de la Fonction Publique* y completados por aquellos que determinarían las distintas unidades o servicios en función del trabajo que efectivamente se hubiera desarrollado en sus dependencias (artículo 39).

La norma estableció que en relación a cada categoría, el valor ponderado de cada uno de los elementos a tener en cuenta en la calificación que se reflejaría en una “hoja de evaluación anual”, sería diferente. La norma, contemplaba además la posibilidad de llevar a cabo un recurso en el caso de disconformidad del funcionario con la calificación dirigiéndose directamente al jefe de servicio o a través de las *Commissions Administratives Paritaires* (que en todo caso podría recabar toda la información relativa al procedimiento).

Cincuenta y seis años después, en 2001, sale a la luz el informe encargado por el Ministro de Administración Pública y Reforma Estado a la Comisión de Investigación sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos<sup>35</sup>. Ese mismo año, se aprobaría

---

<sup>34</sup>Sobre el primer estatuto general de la función pública francés véase GRÉGOIRE, R.: *La fonction publique* A. Colin, Paris, 1954. Sobre la evolución de la relación estatutaria en la función pública francesa, véase ROUBAN, L.: *Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique*, *Revue Française d'Administration Publique* 132, 2009, pp. 673 a 687.

<sup>35</sup> Rapport d'ensemble 1999-2001 du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, remitido en 2001.

la *Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, norma financiera que incidiría en la necesidad de evaluación de los distintos programas de políticas públicas en Francia, elemento que no conviene perder de vista a la hora de analizar las razones que llevaron a una profunda reforma de los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios del país años después<sup>36</sup>. A través del informe, se analizaron las experiencias en determinados Ministerios franceses (educación, interior, economía y finanzas, interior, fomento y juventud y deportes) estableciéndose las claves que servirían de base al proceso de reformas en el sistema de evaluación del desempeño de la Administración francesa, que se iniciaría en el año 2002<sup>37</sup>.

El informe fue concluyente en el reconocimiento de la inoperatividad del procedimiento que regía en la función pública francesa desde hacía décadas: las calificaciones numéricas no reflejaban con objetividad el desempeño del empleado, sino que estaban fundadas en gran medida en la antigüedad del funcionario al servicio de la institución, consumían tiempo en exceso y eran en gran medida “hipócritas”. En definitiva, la evaluación en el ámbito de la función pública no tenía la capacidad de reflejar de forma fiable el desempeño del trabajador<sup>38</sup>. Por ello, el informe reclamaba la necesidad de que la evaluación se convirtiera en el ámbito de la función pública francesa en una auténtica herramienta de gestión de recursos humanos que determinara el desempeño, las posibilidades de desarrollo profesional o la adaptación al ambiente de trabajo del funcionario de forma individualizada, a través de medidas como que los

---

<sup>36</sup> Año de promulgación de la, que abre la puerta a la moderna evaluación de programas en la Administración francesa y que influiría después en la modificación de los sistemas de evaluación del desempeño, como indica MIGUEON, F.-D.: “La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l’administration”, *Revue française d’administration publique* 4/2010 (n° 136) , p. 985-994 [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-985.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-985.htm) (14 de noviembre de 2016). Sobre las implicaciones de las normas en materia de finanzas en el desarrollo y la evolución de los sistemas de gestión de recursos humanos dentro de la función pública francesa durante la primera mitad de la década véase asimismo WINICKI, P.: “Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), gestion des ressources humaines et nouvelles compétences managériales”, *Revue française d’administration publique* 1/2006 (no117), pp.117 a 12 [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-117.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-117.htm), (14 de noviembre de 2016).

<sup>37</sup> La fecha del informe y del inicio de las reformas en materia de gestión pública francesa de la primera década del siglo XX coinciden con la publicación de la *Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, que según LAPIN, integraría dentro de Francia las exigencias de rendimiento en la esfera publicista. Véase LAPIN, J.: “Performance et fonction publique de l’Etat : les récentes réformes”, *Revue française d’administration publique* 3/2009 (n° 131) , p. 601-614 [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-3-page-601.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2009-3-page-601.htm). (consultado el 6 de noviembre de 2016)

<sup>38</sup> Y tampoco sus efectos estaban suficientemente adecuados a los nuevos mecanismos de gestión de recursos humanos, como pusieron de manifiesto BAYSER, A., GEORGEAULT, V. Y MARÉCHAL, P.: “La rémunération au mérite : mode ou nécessité ? : pour de nouveaux modes de rémunération dans les fonctions publiques d’Etat et territoriale”, *Cahiers du Groupe Bernard Brunhes* 13, 2004, pp. 33 y ss.

trabajadores pudieran ser evaluados en relación a sus pares o que se establecieran objetivos a partir de los cuales llevar a cabo la evaluación<sup>39</sup>.

El *Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat*, iniciará el ciclo de reformas legales en la Administración pública francesa en base a las conclusiones del Informe, dando lugar a la introducción de la entrevista. El Decreto no derogó totalmente el sistema de *notation*, es decir que los jefes de servicio seguirían otorgando una nota numérica cifrada a cada uno de los trabajadores del servicio, pero el resultado de la evaluación se determinaría a partir del resultado, no solo de la *notation*, sino también de la entrevista que pretendía dar una visión más ajustada a la realidad del verdadero desempeño del funcionario. A partir del Decreto, se inauguraría un periodo en el ámbito de la función pública francesa en que la *notation* y la evaluación se llevarían a cabo de forma combinada, y se introduciría el principio de promoción por mérito sobre la base de entrevistas individuales<sup>40</sup>.

La *Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique* autorizó a los ministerios a poner en marcha durante los ejercicios 2007-2008 y 2008-2009 a efectos de prueba una evaluación basada íntegramente en una entrevista y su correspondiente informe, cuyo procedimiento acabaría siendo regulado por el *Décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*<sup>41</sup>. La misma tuvo lugar en una primera fase en la función pública estatal y en una

---

<sup>39</sup> Concretamente se pusieron de relevancia cuatro necesidades que se consideraba necesario abordar para modernizar el régimen de la evaluación del desempeño en la Administración francesa: la aceptación de que la carrera profesional debería ser diferenciada en función del desempeño del empleado (sin que se utilizara la *notation* como forma encubierta de facilitar el ascenso de los funcionarios por antigüedad), el abandono del tradicional concepto de *notation* (con connotaciones escolares y con mucha menor capacidad de análisis sobre la actividad real desempeñada por el funcionario público que el de evaluación), el impulso a las innovaciones que ya se habían puesto en marcha y el impulso a un proceso de cambio en el sistema de evaluación dilatado en el tiempo teniendo en cuenta lo difícil que resulta impulsar un cambio de cultura organizacional en una institución como la función pública.

<sup>40</sup> Véase LAPIN, J.: "Performance et fonction publique..." op. cit.

<sup>41</sup> Según el artículo 3 del *Decret*, la entrevista debía centrarse en:

1. El desempeño profesional del trabajador en relación con los objetivos asignados y las condiciones de organización y funcionamiento del servicio al que pertenece;
2. Los objetivos fijados para el funcionario en el próximo año y sus perspectivas para mejorar sus resultados, teniendo en cuenta, en su caso, las perspectivas en relación a la organización y el funcionamiento del servicio;
3. La forma de servir del funcionario;
4. La experiencia profesional adquirida;
5. La forma en que realiza las funciones de supervisión que tenga encomendadas, en su caso;
6. formación oficial que necesite en relación al desarrollo de las tareas que tuviera asignadas, las habilidades que debería adquirir y su proyecto profesional;
7. Sus perspectivas en términos de carrera y movilidad.

segunda fase en las funciones públicas territorial y hospitalaria<sup>42</sup>. La norma sirvió, además, para reformar el artículo 21 de la *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires*, y el artículo 22 reconociendo el derecho a la formación a lo largo de toda la vida de los funcionarios públicos<sup>43</sup>. De esta manera, se ampliaría el principio de formación a lo largo de toda la vida laboral al ámbito del sector público que ya se había introducido en la *Ley LOI n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social*, que transpuso al ordenamiento jurídico francés la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre la educación permanente y modificó el artículo L. 900-1 del *code du travail* francés determinando que “la formación a lo largo de toda la vida era una obligación nacional”.<sup>44</sup>

En los años 2008 y 2009 y en profunda conexión con tales acontecimientos, se emitirían dos nuevos informes y de nuevo decisivos, que darían lugar al abandono definitivo de la *notation* como instrumento para el acortamiento de los periodos de antigüedad para el ascenso en la función pública francesa a partir de 2012<sup>45</sup>. El segundo de tales informes puso de manifiesto que el procedimiento había sido bien recibido entre los funcionarios públicos franceses, ya que su diseño respondía adecuadamente en términos generales al objetivo de reflejar el rendimiento de los funcionarios y los plazos eran adecuados (diez días para la interposición de recurso por parte del funcionario no

---

Además se establecía que, previa consulta a los comités técnicos paritarios competentes, podían establecerse, a través de Órdenes ministeriales otros temas que pudieran tratarse en la entrevista profesional, en virtud de la naturaleza de las funciones asignadas a los funcionarios y su nivel de responsabilidad.

Según indica el Boletín de Función Pública del INAP. Boletín de Función Pública del INAP. “La evaluación del desempeño en la Administración Pública Francesa”. Revista num. 7. Febrero, 2012, en 2007 se llevó a cabo la entrevista en relación a 240.000 empleados públicos, lo que supone el 25% de los funcionarios del Estado (sin contar los dedicados a la función pública).

<sup>42</sup> Ello en función de lo establecido por los artículos 55 bis del statut de la fonction publique de l'Etat 76-1 de del de la fonction publique territoriale (FPT) y el artículo 65-1 del statut de la fonction publique hospitalière.

<sup>43</sup> Sobre el proceso de reforma en la función pública francesa véase CANTERO MARTINEZ, J.: “El proceso de reforma de la funcion publica francesa: hacia una «refundacion» del modelo clásico o más bien hacia su abandono?” partes primera y segunda, Boletín de Función Pública del INAP 3 y 4, 2011, pp. 46 a 61 y 53 a 66.

<sup>44</sup> Véase LAPIN, J.: “Performance et fonction publique...” op. cit., que indica que la ley de modernización de la función pública se elaboró en gran medida a partir de un diálogo social entre el Estado y los sindicatos UNSA, CFDT y CFTC (nota al pie 6).

<sup>45</sup> Se trata del Rapport “L'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État” del Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, y del Rapport au parlement sur l'application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique de l'état. Expérimentation de la suppression de la notation et de la mise en oeuvre de l'entretien professionnel dans la fonction publique de l'Etat, que hacían referencia al “experimento” que se había llevado a cabo en algunos departamentos al que hicimos referencia en páginas anteriores. Sobre la evolución en el periodo precedente de la evaluación del desempeño en Alemania y Francia véase BARZANTNY, C. y FESTING, M.: “Performance management in France and Germany” en VARMA, A. BUDHWAR, P. S. y DeNISI, A. (eds.): *Performance management systems. A global perspective*, Routledge, Londres y Nueva York, 2008, pp. 147 a 167.

conforme con su evaluación y otros diez días para que el superior jerárquico contestase las alegaciones del funcionario manifestadas en el recurso). Destacó la relevancia que tenía la formación de los empleados como instrumento para la mejora en aquellos ámbitos en los que se obtenía una calificación negativa, el efecto positivo que tenía la evaluación en relación de dinamizar y facilitar la comunicación entre el superior jerárquico y el subordinado pero también quedó de manifiesto la falta de tiempo que los primeros tenían al tener que encargarse de llevar a cabo el proceso<sup>46</sup>.

Finalmente, sería el *Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat desarrollado por la Circulaire du 23 avril 2012* el que contemplaría la aplicación general de esta nueva forma de evaluación y el destierro definitivo de la *notation* desde el 1 de enero de 2012<sup>47</sup>.

Avanzada la segunda década del siglo XXI, la inmensa mayoría de los empleados públicos franceses están sometidos a una evaluación con carácter anual. El contenido de la entrevista que actualmente constituye la columna vertebral del sistema no difiere de la reglamentada en el *Décret n°2007-1365* en cuanto a los temas sobre los que trata. Es necesario que se avise al evaluado con una antelación mínima de ocho días, se prohíbe que el mismo esté acompañado de cualquier otra persona y se prevén penas disciplinarias en el supuesto de que se negara a participar en la misma, directamente vinculadas al incumplimiento del deber de obediencia jerárquica. La entrevista se desarrolla en relación las cuestiones que antes citamos. El evaluado tiene que firmarla y devolverla al superior encargado de incorporarla al expediente, dejando constancia de esta manera de que la ha leído, esta es la fase de comunicación, que es preciso distinguir de la fase de notificación.

Los resultados se reflejan en un informe, firmado por el superior directo y por la autoridad (que pueden incorporar autónomamente sus propias observaciones) y se incorpora al expediente administrativo del empleado. El contenido del informe se notifica al evaluado por la autoridad competente, abriéndose el plazo para la interposición de recursos. El artículo 6 contempla el procedimiento de recurso. En primer término ante el superior directo jerárquico del empleado, encargado de realizar la entrevista y registrarla,

---

<sup>46</sup> Pp. 11 y ss.

<sup>47</sup> Cuya interpretación y alcance deben complementarse con lo referido en la *Circulaire relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat*

estableciéndose un plazo de interposición de 15 días y un nuevo plazo de respuesta por parte de la autoridad de 15 días<sup>48</sup>.

Además, se prevé la posible interposición de recurso de alzada. Siempre y cuando se haya interpuesto este recurso, el evaluado demandante puede solicitar a la *Commission Administrative Paritaire* que interponga por él el recurso de nuevo ante la autoridad jerárquica superior (que no hay que identificar necesariamente con el jefe de servicio, pudiendo ser el superior jerárquico del superior directo jerárquico del empleado). Este le comunicará el resultado de su revisión al funcionario interesado. La *Commission* puede requerir los medios de calificación utilizados y su respuesta se emite, en este segundo caso, en el plazo de un mes y el silencio administrativo durante el plazo de dos meses tiene un sentido negativo<sup>49</sup>. Ello antes de iniciar, en su caso, la vía contenciosa.

El efecto principal de la evaluación del desempeño en Francia sigue produciéndose, como ocurría con la *notation*, en relación a la reducción o aumento del plazo para ascender a una categoría superior, siendo la máxima reducción posible de tres meses por año y distribuyéndose en proporción de noventa meses de ampliación por cada cien funcionarios el posible aumento en el periodo de espera en un determinado grado. En este último reparto no entrarán quienes alcanzan el escalón más alto de cada uno de los distintos grados (artículo 8). En la distribución de este beneficio o perjuicio intervienen tanto la *Commission Administrative Paritaire*, que debe ser consultada, como el jefe de servicio.

Pero además, los resultados se pueden tener en cuenta a la hora de determinar la posición del funcionario en las *tableaux d'avancement de grade* (lista en la que se clasifican los distintos funcionarios de cara a su promoción a un grado superior) y puede tener repercusión en el *régime indemnitaire*, forma de prima variable establecida en función de los resultados individuales (aspecto este último en el que los distintos departamentos tienen una considerable autonomía)<sup>50</sup>.

## 2. Italia

---

<sup>48</sup> Es relevante resaltar que, como indica la Circular, la jurisprudencia francesa ha admitido que un funcionario esté bajo la autoridad de otro de grado o categoría inferior en el supuesto de que así lo justifiquen las condiciones del servicio (CE, 11 décembre 1996, n° 152106 ; CAA Marseille, 29 mai 2001, n° 99MA01640 ; CAA Nancy, 14 février 2008, n° 07NC00576, CAA, Bordeaux, 20 novembre 2003, n° 99BX02108). No obstante, la propia circular concluye que se desvirtúa la naturaleza del procedimiento en el caso de que nos sea un superior jerárquico del funcionario el que lleva a cabo la evaluación, por ser el más capacitado para evaluar su forma de trabajo.

<sup>49</sup> Artículo 21 de la *loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*

<sup>50</sup> Sobre el proceso de reforma del sistema de evaluación del desempeño francés durante la segunda década del siglo XXI véase BOUHADANA, I.: "Les fonctionnaires face au développement de la performance de l'action publique en France" *Canadian Public Administration*, Volume 54, Issue 4, 2015, pp. 583 a 594.

El primer texto legal de referencia en materia de empleo público tras la aprobación de la Constitución de la República Italiana de 1947 es el *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato* de 10 de enero de 1957<sup>51</sup>. El artículo 42 de la norma (*Rapporto informativo e giudizio complessivo*) estableció que en relación a todos aquellos empleados de rango inferior al director general debería emitirse un informe motivado al final de cada año que debía hacer referencia a la calificación de «*ottimo*», «*distinto*», «*buono*», «*mediocre*» o «*insufficiente*», estableciéndose que aquel empleado que hubiera sido objeto de una sanción disciplinaria durante el año no podía recibir una calificación superior a «*buono*». En los artículos siguientes, la norma determinaba cuales eran los órganos competentes para emitir el informe, la necesidad de notificárselo al funcionario y el derecho de este a inspeccionarlo si lo solicitaba, así como la posibilidad de llevar a cabo un *Ricorso gerarchico avverso* ante el *Consiglio di amministrazione* en los treinta días siguientes a la notificación, que después de consultar con el departamento de personal y el órgano encargado de emitir el juicio en el *Rapporto*, llevaría a cabo una resolución definitiva (artículo 54). Los efectos de esta primitiva evaluación del funcionario público italiano eran diversos y se mencionaban a lo largo de toda la norma.

Respecto a quienes obtenían la calificación de «*ottimo*», el artículo 33 preveía la posibilidad de un aumento de sueldo -por propuesta motivada del *Consiglio di amministrazione*. El artículo 87 contemplaba la posibilidad de anulación de los efectos de las sanciones disciplinarias en aquellos empleados que consiguieran esta calificación, y el artículo 337 posibilitaba la realización de funciones de inspección a aquellos funcionarios que la obtuvieran en los tres años anteriores a su nombramiento y que no recibieran una calificación de «*distinto*» en los años anteriores. Entre las consecuencias de una calificación negativa se encontraba el despido, para aquellos empleados que, habiendo sido previamente amonestados, obtuvieran una calificación inferior a «*buono*» a final del año (artículo 129).

Por su parte, el artículo 169 (en la redacción dada por el *D.P.R. n. 1077 del 28 dicembre 1970 Riordinamento delle carriere degli impiegati civili dello Stato, vigente hasta 1980*) contemplaba, entre los elementos a valorar en el examen comparativo de méritos entre empleados públicos los relativos al *rendimento, la qualità del servizio, la capacità organizzativa, il lavoro originali elaborati per il servizio, le incarichi svolti, il profitto tratto dai corsi professionali, la cultura e requisiti intellettuali e di preparazione*

---

51 Véase, sobre la evolución de la función pública en Italia desde la entrada en vigor del Estatuto Albertino hasta la fecha de publicación de dicha norma - con especial atención a los elementos que han singularizado el empleo público italiano, como la relevancia del Consejo de Estado- ORTEGA ÁLVAREZ, L. I. : "La función pública en el ordenamiento histórico italiano", *Revista de Administración Pública* 96, 1981, pp. 71 a 178.

*professionale, le pubblicazioni scientifiche, la attitudine ad assolvere le funzioni della qualifica da conferiré y la anzianità.*<sup>52</sup>.

La generalidad con la que se expresan las normas anteriormente mencionadas, la coyuntura característica de la función pública italiana y su proceso de laboralización fundamentalmente desde 1993, profundamente estudiada por autores como CANTERO MARTÍNEZ, FUENTETAJA PASTOR o SÁNCHEZ MORÓN y la inestabilidad política que el país ha vivido durante largo tiempo explican la falta de efectividad de las reformas y la necesidad de impulsar un proceso de auténtica reforma de la Administración Pública<sup>53</sup>. Dicho proceso vino, en el caso Italiano, de la mano y so pretexto de la crisis económica y tuvo una relevante proyección en relación con el objeto de nuestro estudio.

La moderna evaluación del desempeño llegará definitivamente y de forma generalizada al empleo público italiano con la reforma *Brunetta* de 2009, que tiene como epicentro la *Legge 4 marzo 2009, n. 15 che delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*. Se trata de una norma de extraordinaria relevancia para la Administración pública italiana, que impulsa una reforma integral del funcionamiento de la Administración en base a los criterios de evaluación, control y transparencia.

La *Legge* n. 15 le otorga una extraordinaria importancia a la fijación de objetivos para las distintas Administraciones (artículo 1. a), en cuya fijación no solo participa el poder ejecutivo, sino académicos, asociaciones de consumidores y usuarios, sindicatos y otros grupos (artículo 4. 2. c), lo que supone una proyección de la gobernabilidad en base a la teoría de los *Stakeholders* o asociaciones de la sociedad civil en el ámbito de la evaluación del desempeño que persigue en buena medida alcanzar un desarrollo real del principio de eficacia<sup>54</sup>. Establece la obligación de dar publicidad a la utilización de recursos y la consecución de objetivos por parte, no solamente de las Administraciones,

---

<sup>52</sup> Véase sobre el sentido y relevancia de tales conceptos en el proceso de valoración VIRGA, P.: *Il pubblico impiego*, Giuffrè, Milán, Segunda Edición, 1973, pp. 573 y ss.

<sup>53</sup> Véase en este sentido SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Sobre la carrera administrativa italiana del periodo de transición, con especial referencia a la organización administrativa y al empleo público", *Revista de Administración Pública* 134, 1994, pp. 471 a 490, CANTERO MARTÍNEZ, J.: *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Marcial Pons, Madrid, 2001 pp. 195 a 252 y FUENTETAJA PASTOR, J. A.: *Pasado, presente y futuro...* op. cit. pp. 125 a 145.

<sup>54</sup> Necesidad que ya puso de manifiesto FREEMAN, R. E. en *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1985 o "The Stakeholder Approach Revisited", *zfwu - Zeitschrift für Wirtschafts und Unternehmensethik (Journal for Business, Economics and Ethics)* 5 (2004), 3, pp. 228-254. Véase sobre su consideración como asociaciones de la sociedad civil, término que enfatiza el carácter voluntario y desinteresado de estas entidades, FERRARO, A.: *Reinventando el Estado. Hacia una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. INAP, Madrid, 2009, pp. 77 y 107.

sino también de los concesionarios de servicios públicos (1.c, 4. 1, 4. 2. c, 4.7) o establece, como mecanismo de control y fiscalización de sus actuaciones, la posible interposición de recursos cuando existan desviaciones en relación con los estándares cualitativos y cuantitativos establecidos (artículos 4. 1).

La norma, en su artículo 1, delegó al gobierno la posibilidad de regular mediante decretos una serie de materias con el fin de reformar el régimen de empleo público en el país transalpino. Entre los objetivos de dicha reforma está expresamente contemplado el de introducir sistemas internos y externos de control sobre el personal y la estructura administrativa, con el fin de garantizar que tanto unos como otros cumplen con estándares internacionales de calidad. La información en relación a la evaluación de los empleados deberá estar, además, a disposición de los órganos de gobierno<sup>55</sup>. La norma ofrece una visión sistémica de la evaluación del desempeño y en buena medida, dada la cantidad de actores participantes y la generalidad de la medida, supone el paso de la evaluación del desempeño a la gestión del desempeño en los mismos términos en los que años antes había tenido lugar en Estados Unidos<sup>56</sup>.

Con el objeto de asegurar la independencia en los procedimientos de evaluación, el artículo 4. 2. f) de la norma previó la creación de un organismo independiente. El papel reservado a dicho órgano fue desempeñado hasta 2014 por la *Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche* (CIVIT), autoridad independiente cuya estructura se integró a partir de dicho año en la de la *Autorità Nazionale Anticorruzione* (ANAC)<sup>57</sup>. Dicho órgano, en colaboración con otras autoridades, y en particular con el Ministerio de Economía y Finanzas, el Departamento de Contabilidad general del Estado y la Oficina del Primer Ministro dirige, coordina y supervisa la actividad de las distintas Administraciones tendentes a introducir instrumentos para evaluar y establecer objetivos en base a determinados estándares, garantizando la participación de ciudadanos y usuarios en su establecimiento y la publicidad en relación a los mismos.

El órgano estaba originariamente conformado por profesionales de reconocido prestigio de dentro o fuera de la Administración, en base al principio de representación de género y nombrados por una mayoría de dos tercios del Consejo de Ministros para un

---

<sup>55</sup> Véase, sobre la evaluación del desempeño en Italia FUENTETAJA PASTOR, J. A.: *Pasado, presente y futuro...* op. cit. pp. 144 a 146.

<sup>56</sup> Como indican HINNA, y MONTEDURO, "Misurazione, valutazione e trasparenza delle performance nella Riforma Brunetta: una chiave di lettura", *Impresa&stato*, Rivista della Camera di Commercio di Milano, 88, 2010, p. 43.

<sup>57</sup> Durante los años 2009 a 2014, estas funciones serían desarrolladas por parte de la *Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, (CIVIT), órgano que resultará suprimido a partir del decreto-legge 90/2014 integrándose su estructura en la de la *Autorità Nazionale Anticorruzione*.

periodo de seis años a propuesta del Ministro de Administración Pública e Innovación. Entre las funciones que después desempeñaría la ANAC, están la de elaborar un informe anual respecto a las actividades que, en relación con la evaluación del desempeño, se han llevado a cabo cada año en la Administración. La propia norma autorizó una partida de hasta 4.000.000 euros en 2010 para la financiación por parte del Ministerio de Administración Pública e innovación de proyectos innovadores en relación con la promoción y estandarización de las metodologías de evaluación en el ámbito de las autoridades centrales y locales, el desarrollo de procesos de formación del personal dedicado a la supervisión y evaluación y de metodologías para evaluar los instrumentos de medición de la satisfacción ciudadana y la puesta en marcha de páginas electrónicas dedicadas a incrementar la transparencia de los procedimientos (artículo 4.3).

El *Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (09G0164)"*, es el encargado de desarrollar reglamentariamente los procedimientos de evaluación del desempeño en la función pública italiana. La norma describe el ciclo de gestión de la evaluación del desempeño como un proceso que cuenta con las siguientes fases (artículo 4. 2): a) definición y asignación de objetivos, valores esperados de los resultados e indicadores, b) objetivos y asignación de recursos, c) control y aplicación de acciones correctivas en curso, d) medición del desempeño y evaluación de la organización grupal (para lo que habrá que tener en cuenta los objetivos establecidos en los planes) e individual (para lo que habrá que tener en cuenta el correcto ejercicio de las concretas funciones atribuidas a cada trabajador), e) determinación de sistemas de recompensa a utilizar en relación a los criterios de medición del mérito, f) comunicación de resultados a las autoridades y órganos externos pertinentes, ciudadanos, grupos de interés, usuarios y destinatarios de servicios públicos. Para asegurar la efectividad de los procedimientos, el reglamento establece la obligación (artículo 10) de que las Administraciones elaboren dos documentos a remitir anualmente, tanto a la ANAC, como al Ministerio de Economía y Finanzas.

En primer lugar un plan trienal de carácter programático (*Piano della performance*), que identifique los objetivos estratégicos y defina los indicadores de medición y evaluación del desempeño y los objetivos asignados al personal con sus correspondientes indicadores, y en segundo lugar un informe sobre el rendimiento, que aprobado el 30 de junio de cada año, pone de manifiesto los resultados en materia de evaluación alcanzados durante los doce meses anteriores, tanto por la organización como a nivel individual, y registra toda desviación en los objetivos que se haya producido a lo largo del año. En el supuesto de no adopción del plan, se penaliza tanto al dirigente

al frente de la misma (que no recibirá retribuciones vinculadas al desempeño), como a la propia Administración, que no puede proceder a la contratación de personal (artículo 10)<sup>58</sup>.

La norma tiene como principal finalidad garantizar la satisfacción de los ciudadanos en relación con el funcionamiento de la Administración, razón por la que los objetivos deben estar ligados a estas demandas, en la medida en que, además, órganos diversos ajenos a la Administración van a tener la oportunidad de controlar o fiscalizar la acción administrativa en materia de evaluación. La evaluación tiene que llevarse a cabo periódicamente y en la misma intervendrán, tanto la ANAC, como los órganos de evaluación establecidos en las distintas Administraciones, los órganos ejecutivos y los dirigentes de las mismas (artículo 12). Las funciones de la ANAC son muy diversas y van desde el asesoramiento y la coordinación a los organismos independientes encargados de llevar a cabo la evaluación en las distintas Administraciones, a garantizar la transparencia y publicidad de los procedimientos y sus resultados, pasando por proporcionar apoyo técnico y supervisar la elaboración de planes y programas o elaborar un ranking de transparencia en relación determinadas agencias gubernamentales y organismos públicos nacionales (artículo 13).

Los organismos independientes para la evaluación del desempeño en cada Administración sustituyen a los antiguos Servicios de Supervisión y están formados por tres personas, en el caso de que tengan un carácter colegiado, que ejercen sus funciones de forma independiente a lo largo de tres años (sus miembros, además, no pueden pertenecer a partidos políticos ni sindicatos y deben tener experiencia en materia de evaluación del desempeño). Entre sus funciones están las de supervisar el desarrollo del proceso de evaluación, comunicando a la ANAC y otros órganos externos a la organización evaluada las incidencias que ocurran en su desarrollo, publicitar en la página electrónica de cada institución los resultados del proceso o determinar el grado de satisfacción con el procedimiento por parte de los trabajadores a través de encuestas y formularios facilitados por la ANAC y elaborar informes (artículo 14).

Por su parte, el órgano ejecutivo determina las directrices generales y estratégicas, constata los resultados derivados del mismo y determina, solo o en colaboración con otros miembros de la Administración, el contenido de planes y programas (artículo 15). Los órganos independientes se dedican fundamentalmente a evaluar a la organización

---

<sup>58</sup> Véase sobre el control de proceso de evaluación en Italia PANNOCCHIA, I.: "Elementi di raccordo tra il conseguimento della legalità e la valutazione della performance: il controllo di regolarità amministrativa" en BACCI, A., BUONAURO, C., CAROSI, A., CLARICH, M., DE ANGELIS, L. M., MATTARELLA, B., NADDEO, A., PANNOCCHIA, I. y VERBARO, F.: *Il nuovo ordinamento del lavoro pubblico e il ciclo della performance*, Promo P. A. Fondazione, Lucca, 2010, pp. 181 a 193, p. 187.

en su conjunto y a los altos cargos de la misma, con el apoyo de la ANAC. La evaluación se lleva a cabo en base al sistema elegido, en el que se definen las fases, el tiempo, la modalidad, los sujetos y la responsabilidad en el proceso de evaluación, así como el proceso de resolución de controversias en el caso de que las hubiera o la conexión del sistema con la vertiente financiera de la entidad (artículo 7). Los criterios a seguir a la hora de evaluar individualmente a los administradores y responsables de las unidades administrativas son los indicadores de rendimiento ligados con su responsabilidad organizativa directa, el logro de metas individuales específicas, la calidad de su contribución al rendimiento de la organización, las competencias profesionales y la gestión demostrada, la calidad de su contribución al rendimiento de la organización y su capacidad de evaluar a sus subordinados (artículo 8.1).

La legislación italiana establece tres niveles en función de los resultados obtenidos en la evaluación y los empleados, en función de la evaluación obtenida, se sitúan en la banda de mérito superior, intermedio o bajo. A la banda de mérito superior (compuesto por el 25% de los empleados, que son los que habrán obtenido la calificación más alta) se le asigna el 50% de los recursos asignados a gratificar a los empleados por rendimiento. A la banda de mérito intermedio (compuesto por el 50% de los empleados) se les asigna la mitad restante de los recursos asignados a la gratificación de los empleados y a la banda de mérito bajo (compuesto por el 25% de empleados restante) no se le destinan recursos (artículo 19)<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Como herramientas para premiar el desempeño, la norma contempla (artículo 20):

- El *bonus annuale delle eccellenze* (artículo 21), asignado en abril de cada año a los trabajadores situados en el segmento superior, sean personal directivo o no, y determinado en su cuantía por la negociación colectiva.

- El *premio annuale per l'innovazione* (artículo 22) otorgado por cada Administración a aquellas prácticas que han incrementado el rendimiento de la organización. Tiene un importe igual o superior al *bonnus annuale* y da derecho a competir por el premio nacional, otorgado por el Ministerio de Administraciones Públicas e Innovación.

- La *progresión económica* (artículo 23), que hace referencia a un aumento de sueldo en el supuesto de encontrarse en el grado superior de clasificación durante tres años seguidos.

- La *progresión de carrera* (artículo 24), pues el mérito anteriormente señalado también se tiene en cuenta en los procesos de promoción interna, en los que un máximo de la mitad estarán reservados a la promoción interna.

- La *atribución de funciones y responsabilidades* (artículo 25), para la que es un criterio la evaluación obtenida.

- El acceso a la formación avanzada en instituciones italianas y del resto del mundo y a la movilidad interinstitucional, que debe facilitarse para aquellos empleados que demuestren un especial rendimiento (artículo 26).

Como indican BATTINI, S. y CIMINO, B., los efectos de la evaluación del desempeño en Italia se pueden diferenciar en horizontales (con carácter exclusivamente económicos) y verticales (lo que implica la consecución de mayores cotas de responsabilidad). Estos últimos solo se darán en el supuesto de que existan vacantes en niveles superiores de la organización, teniendo que ser cubiertas el 50% de las mismas a través de concurso público (diferencia fundamental con la regulación anterior que llegaba a prever una reserva de hasta el 75% para el personal interno de la Administración. Véase "Il pubblico impiego - reporte annuale 2011", *Ius publicum*, marzo 2011, pp.

### 3. Portugal

Desde finales de la década de los setenta y como antecedente del actual sistema público de evaluación del desempeño, el *Decreto-Lei 191-C/79, de 25 de Junho* y el *Decreto Regulamentar 57/80, de 10 de Outubro* primero y, el *Decreto-Lei nº 44-B/83 de 1 de junho* y la *Portaria 642-A/83, de 1 de junho*, después, regularon la denominada “*classificação de serviço*”. Se trataba de un procedimiento, muy similar al de la *notation* francesa, al que había que someterse obligatoriamente en el supuesto de que el funcionario pretendiera promocionar en su carrera (aminorándose los plazos de antigüedad exigidos), pasar de tener una relación de trabajo provisional a definitiva o celebrar nuevos contratos para acceder a una categoría superior dentro de la función pública.

Con el objeto de comprobar la calidad de su desempeño, se le sometía a una evaluación que quedaba reflejada en unas fichas o impresos normalizados y que era llevada a cabo por el superior jerárquico inmediato y de segundo grado. Las distintas categorías de personal eran evaluadas conforme a cuestionarios diferenciados y el funcionario podía resultar calificado desde *Não satisfatório* a *Muito bom*. Cabía reclamación ante los encargados de la clasificación y, además, ante la *Comissão Paritária*, como en el caso francés.

A la evaluación del desempeño en Portugal (*Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública o SIADAP*), se hace referencia en la legislación general sobre función pública a través de la *Ley Geral do Trabalho em funções públicas 35/2014 de 20 de junho*<sup>60</sup>. Sin embargo, su nacimiento se produce diez años antes, concretamente a través de la *Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de julho* e *Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de*

---

7 y ss. [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25\\_10\\_2012\\_11\\_37\\_Battini\\_Cimino\\_IT.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/25_10_2012_11_37_Battini_Cimino_IT.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2016).

<sup>60</sup> Concretamente, su artículo 89 establece que todos los trabajadores públicos serán sometidos a evaluación del desempeño, siendo los principios informadores del sistema los de orientación a resultados, promoviendo la excelencia y la calidad, universalidad, asumiéndose como un sistema transversal a todos los servicios, organismos y trabajadores de la administración, responsabilidad y rendimiento, asumiéndose como instrumento de orientación, evaluación y desempeño de los trabajadores para la obtención de resultados y demostración de competencias profesionales, reconocimiento y motivación, garantizando la diferenciación de rendimientos y promoviendo una gestión basada en la valoración de las competencias y del mérito, y transparencia e imparcialidad, asentada en criterios objetivos, reglas claras y ampliamente publicitadas (artículo 90). La norma reconoce el desarrollo legislativo de la evaluación en una norma independiente (artículo 5) y establece, además, la competencia de los empleados públicos para participar en la determinación del contenido de la legislación relativa a la materia (artículo 15. 2. f), determina que será tenida en cuenta a efectos de antigüedad (artículo 100), prevé la sanción de suspensión para los empleados públicos que violen los procedimientos de evaluación del desempeño (artículo 186. i), establece que se tendrá en cuenta para la selección de trabajadores en los procesos de reorganización de servicios o racionalización de efectivos (artículo 252. 1. a) y se reconoce como posible materia de negociación colectiva (artículo 350. 1. k).

abril y está pensado para la totalidad los empleados públicos de la República Portuguesa, siendo aplicable en los ámbitos local, regional y estatal. El sistema se proyecta tanto al personal gerente y directivo como al resto de empleados de la Administración<sup>61</sup>. La *Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público* del Gobierno de Portugal o DGAEP, organismo encargado de la gestión del empleo público, es el encargado de impulsarlo.

El sistema actualmente en vigor, cuenta con tres componentes: SIADAP 1 o subsistema de evaluación del desempeño de los servicios de la Administración Pública, SIADAP 2, enfocado a los cargos directivos superiores e intermedios y SIADAP 3, pensado para evaluar al resto de los empleados públicos. El sistema tiene un carácter integral, pero está dotado de elementos que proporcionan al sistema una gran flexibilidad para adaptarse a las especificidades de los distintos niveles administrativos y empleados públicos. A través de SIADAP se evalúa anualmente a los trabajadores públicos en relación al cumplimiento de determinados objetivos fijados de antemano en cada ejercicio<sup>62</sup>.

La *Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público* del Gobierno de Portugal o DGAEP es el órgano de la Administración Pública portuguesa con responsabilidades en el ámbito de la gestión del empleo público. Dependiente de la Secretaría de Hacienda y Administración Pública cuenta con autonomía administrativa para el desempeño de su misión, que consiste fundamentalmente en apoyar el desarrollo de políticas públicas en el ámbito de los recursos humanos y en relación a aspectos tales como la organización y la gestión o los sistemas de empleo. La DGAEP es la encargada de impulsar el Sistema Integrado de *Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública* o SIADAP, establecido en relación al sistema de empleo público portugués a partir de la *Lei 66-B de 28 de Dezembro*. El SIADAP es aplicable en los ámbitos local, regional y estatal y está pensado tanto para personal gerente y directivo como para el resto de empleados de la Administración y para los propios servicios de la Administración. Pese a su carácter integral, cuenta con elementos que proporcionan al sistema una gran flexibilidad para adaptarse a las especificidades de las distintas Administraciones y empleados públicos.

El sistema evalúa en relación al cumplimiento de determinados objetivos fijados de antemano. La evaluación, tanto de servicios como de empleados, se lleva siempre a

---

<sup>61</sup> En dichas normas se han ido sucediendo modificaciones a partir de las Leyes 66-B/2007 de 28 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, y 66-B/2012, de 31 de dezembro.

<sup>62</sup> Véase en relación a su evolución y desarrollo del sistema de evaluación del desempeño en la Administración pública portuguesa MADUREIRA, C.: "Sistema integrado de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa (SIADAP). Balanço de uma década", *Lusíada. Economia & Empresa*. 20, 2015, pp. 171 a 194.

cabo en relación con el cumplimiento de tales objetivos. La evaluación se lleva a cabo a partir de distintos ciclos con una duración diferenciada en función del personal al que van dirigidos (en el caso de SIADAP 1 es anual, en el caso de SIADAP 2 es de cinco a tres años de acuerdo a la duración de la comisión de servicio y en el caso de SIADAP 3 es bianual), determinándose los objetivos a cumplir en el mes de febrero anterior al año en que se produce la evaluación. La evaluación en sí se lleva a cabo durante los meses de enero y febrero del ejercicio

Desde 2007, año de su puesta en marcha, el SIADAP establece como principios los de coherencia e integración, alineando a personal directivo y no directivo en la consecución de los objetivos, responsabilidad y desarrollo, universalidad y flexibilidad en la aplicación del sistema, transparencia e imparcialidad en su implementación, eficacia y eficiencia y orientación hacia la calidad. A estos hay que sumarles otros como los de comparación de resultados, con el fin de poder observar el efecto positivo de la puesta en marcha de esta política y, de forma complementaria al mismo, los de publicidad y participación de todos los trabajadores. Se trata de un sistema de evaluación del desempeño que cuenta con tres componentes: SIADAP 1 o subsistema de evaluación del desempeño de los servicios de la Administración Pública, SIADAP 2, enfocado en la los cargos directivos y SIADAP 3, pensado para evaluar al resto de los empleados públicos. En todos esos ámbitos se reproducen las fases de planeamiento del proceso y definición de objetivos y resultados a conseguir, realización de la autoevaluación y de la evaluación, armonización de propuestas de evaluación, reunión entre evaluador y evaluado para la evaluación del desempeño, contractualización de los objetivos e indicadores y fijación de las competencias, validación de evaluaciones y reconocimiento de “desempeños excelentes”, apreciación del proceso de evaluación por la Comisión paritaria, homologación, reclamaciones e impugnaciones y monitorización y revisión de objetivos.

Dentro de SIADAP 1 nos encontramos con que la evaluación del desempeño de cada servicio se basa en un marco de evaluación y rendición de cuentas diferenciado (o QUAR) que incorpora información permanentemente actualizada. Esa información hace referencia a variados aspectos, tales como la misión del servicio, los objetivos plurianuales y anuales, los indicadores de desempeño y sus fuentes de verificación, la identificación de las desviaciones y la evaluación final del desempeño. La actualización del QUAR se realiza en base a un continuo análisis del servicio y se publica en la página electrónica del mismo. La evaluación se lleva a cabo en base a parámetros de eficacia, eficiencia y calidad, siendo los objetivos propuestos por el responsable del servicio.

La evaluación de los servicios mediante SIADAP 1 se lleva a cabo a través de dos modalidades: auto-evaluación y hetero-evaluación. La primera tiene lugar anualmente,

es obligatoria, debe incorporarse al informe anual de actividades y hace referencia a aspectos tales como la evaluación llevada a cabo por parte de los usuarios, la evaluación del sistema de control interno o las causas de que determinados proyectos o acciones no se hayan ejecutado. También incorpora información en relación a las medidas que deberían adoptarse para mejorar los objetivos alcanzados, una comparativa con la prestación de servicios idénticos por parte de otros órganos o las alegaciones de los distintos trabajadores en relación a la evaluación. Cada Ministerio está obligado a llevar a cabo un análisis crítico de las auto-evaluaciones desarrolladas por cada uno de los órganos de la Administración vinculados a su departamento después de haber sido estas presentadas.

La hetero-evaluación, por su parte es responsabilidad del *Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado* (SCI) y es llevada a cabo por determinados servicios de la Administración ajenos al órgano (como los servicios generales de inspección) o por operadores externos a la Administración, como las asociaciones de consumidores o de usuarios de los servicios, garantizando así la independencia de los entes encargados de llevarla a cabo. La hetero-evaluación tiene lugar cuando se solicita por la DGAEP como alternativa a la auto-evaluación.

El SIADAP 2 está pensado para la evaluación del desempeño de los empleados públicos con cargos superiores e intermedios en la Administración portuguesa. Esta evaluación se lleva a cabo al término de las comisiones de servicio de las que se hacen cargo al final del periodo para el que son nombrados (pudiendo tener el periodo de evaluación una duración de tres a cinco años). No obstante, este personal también es a su vez sometido a un proceso continuo de evaluación.

Para la evaluación del desempeño de los altos directivos se tienen en cuenta como parámetros el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en las cartas de misión, y sus competencias en materia de liderazgo, visión estratégica, representación exterior y gestión demostrada. Por ello, antes de 15 de abril de cada año, han de remitirse al Ministerio el informe de actividades que incluye la auto-evaluación del servicio y una memoria explicativa de la evolución de resultados. En la misma habrán de tenerse en cuenta tanto la eficacia, eficiencia y nivel de calidad demostradas en comparación con los objetivos marcados en el encabezamiento de la misión para el año en que se examina en comparación con los años anteriores, como los resultados en materia de gestión de recursos humanos, financieros y materiales.

El responsable del servicio es evaluado por el órgano del gobierno que determinó el contenido de la misión anual a cumplir por el mismo. Los gestores de segundo nivel son evaluados por el gerente del servicio. Para los altos directivos, los efectos de la

evaluación del desempeño se determinan en sus correspondientes estatutos, si bien se prevé que el no sometimiento al proceso lleva aparejado el cese en sus cargos.

Los cargos intermedios son evaluados en base a los parámetros de “resultados” y “competencias”. El parámetro “resultados” hace referencia a determinados objetivos establecidos para cada ejercicio, que nunca pueden ser menos de tres y que han de negociar anualmente con su superior en el organismo. En caso de discordancia, prevalece la posición del superior jerárquico. Un objetivo superado supone la concesión de cinco puntos, un objetivo alcanzado aunque con menor grado de eficacia que la originariamente proyectada, la concesión de tres puntos y un objetivo no alcanzado supone la concesión de un punto. La evaluación final es el resultado de la media ponderada de las puntuaciones obtenidas en los dos parámetros de evaluación a los que hemos hecho referencia. “Resultados” se valora con una ponderación mínima del 60% de la evaluación final, mientras que “competencias” puede obtener una ponderación máxima del 40%.

Estos cargos directivos intermedios son evaluados por el cargo directivo superior del que dependan (si son cargos directivos de primer grado) o por el cargo intermedio de primer grado que sea su superior inmediato. Respecto a los efectos de esta evaluación, vienen determinados en el estatuto propio de cada uno de los cuerpos, no obstante se traduce fundamentalmente en la concesión de bonos de rendimiento y renovación o no a la terminación de su comisión de servicio. El reconocimiento de un desempeño excelente puede traducirse además en otras atribuciones. Entre estas pueden destacarse la concesión de un periodo de tres meses sin necesidad de desempeñar las labores características de su puesto de trabajo para realizar un estudio en relación a la labor que desarrolla de acuerdo con su superior jerárquico o la concesión de un permiso para la realización de prácticas en un organismo de una Administración extranjera u organización internacional, habiendo de presentar al término de las mismas una memoria a su superior jerárquico. También supone un incremento de los días que pueden destinarse a vacaciones.

El SIADAP 3 está pensado para el resto de trabajadores públicos. En relación a estos se tienen en cuenta los parámetros “resultados” obtenidos en relación a la consecución de una serie de objetivos individuales previamente marcados y “competencias”, teniendo un carácter bianual. Los objetivos hacen referencia a cuestiones tales como la satisfacción que al usuario le ha proporcionado la producción de bienes y servicios por parte de los empleados públicos o la calidad orientada a la innovación, la mejora del servicio y la satisfacción de las necesidades de los usuarios. También se tienen en cuenta aspectos tales como la eficacia, la simplificación y la racionalización de

procedimientos de gestión que redunden en la reducción de costes y el desarrollo de las distintas habilidades técnicas y del comportamiento del trabajador.

La evaluación final se lleva a cabo en términos similares a los expresados en relación con SIADAP 2 por parte del superior jerárquico de los distintos trabajadores y puede dar lugar, en el caso de que se determine que no se han superado los objetivos establecidos, a que se establezca la necesidad de que el trabajador lleve a cabo nuevas acciones de formación que le ayuden al cumplimiento de los objetivos marcados en evaluaciones futuras. Además de las bonificaciones a través del alargamiento del periodo de vacaciones o de la concesión de permisos para realizar estancias realizando prácticas en organismos públicos extranjeros, organizaciones internacionales u otras Administraciones, SIADAP 3 está especialmente orientado a detectar las necesidades de formación de los empleados públicos de la Administración portuguesa.

La ordenanza o *portaria 1633/2007 de 31 de dezembro* define los modelos de ficha a utilizar en el proceso de evaluación, la forma de rellenarlas y las listas de competencias a evaluar. Por su parte, el oficio *circular 13/GCG/2008* está destinado a esclarecer todas las cuestiones que puedan suscitarse en relación con la aplicación de cada uno de los distintos sistemas de evaluación. El derecho de reclamación, por su parte, se consagra expresamente en los artículos 72 y 73 de la Ley 66-B/2007. El plazo para presentar la reclamación por disconformidad con la evaluación conseguida es de cinco días útiles desde que se conoce el contenido de la misma, debiéndose resolver por el dirigente de la unidad en el plazo de quince días, teniendo en cuenta las alegaciones de evaluador y evaluado, los relatorios de la *Comissão paritária* y los del *Conselho coordenador da avaliação*. En relación a su decisión cabe recurso jerárquico o tutelar, o recurso en vía judicial, teniendo derecho el trabajador a una nueva evaluación si obtiene una respuesta favorable a su pretensión en vía administrativa o judicial.

### **III. LA REGULACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN ESPAÑA.**

El artículo 20 TREBEP define la evaluación del desempeño como el procedimiento, que - adecuándose a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación- mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados de los empleados públicos. Sus escasas referencias a lo largo del TREBEP sirven fundamentalmente para vincularlo a la carrera horizontal (artículo 17. B ), estableciéndose la evaluación del desempeño como uno de los criterios a valorar a la hora de determinar el grado de progresión del funcionario de carrera en la misma. Además, el Estatuto determina expresamente que las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño son materia de negociación colectiva (artículo 37. 1. d) TREBEP). De lo determinado por los artículos

anteriormente mencionados, podemos extraer los caracteres fundamentales que sirven para perfilar jurídicamente la figura, y que abren la puerta a numerosos interrogantes.

En primer lugar, podemos destacar que el régimen jurídico de la evaluación del desempeño previsto en la legislación básica es escaso. Está conformado unos pocos artículos, que serán objeto de desarrollo por las diferentes legislaciones autonómicas en materia de función pública, desarrollo que se ha producido de forma muy desigual en función de la Comunidad Autónoma de la que se trate y que acabará por darle matices muy diferenciados al procedimiento en el ámbito de las distintas Comunidades.

En segundo lugar, debemos destacar que estamos ante un procedimiento administrativo, o lo que es lo mismo -en los términos utilizados por el preámbulo de la LPAC- ante un “conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración”<sup>63</sup>, acto administrativo o voluntad de la Administración que se pronunciará en relación a la conducta profesional y el logro de resultados de los empleados públicos. Esta aclaración, no por obvia, deja de tener una extraordinaria trascendencia. Desde el punto de vista jurídico, la evaluación del desempeño es un procedimiento en cuyo desarrollo y en relación a cuyo resultado habrá que tener especialmente en cuenta la necesidad de garantizar la salvaguarda de derechos e intereses de distinto signo:

- Por una parte, los de los empleados públicos. No solamente porque que el artículo 20. 3 establece que la misma puede tener la trascendencia que las Administraciones Públicas determinen en relación a aspectos tales como la progresión en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo o la percepción de las retribuciones complementarias. El TREBEP no reconoce la evaluación del desempeño como un derecho del empleado público. Si bien podría llegar a entenderse que deriva del derecho a la carrera profesional del funcionario, en la medida en que solo se liga expresamente a la carrera horizontal y este sistema de carrera no es en sí un derecho, no sería sencillo aseverar que la evaluación del desempeño se configura jurídicamente como un derecho en España. Las leyes autonómicas han llegado más allá en este sentido<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Véase, sobre la conceptualización jurídica de la evaluación del desempeño como procedimiento administrativo especial en el TREBEP, LINDE PANIAGUA, E.: “La evaluación del desempeño de los empleados en el estatuto básico del empleado público” en FUENTETAJA PASTOR, J. A. y CANTERO MARTINEZ, J. (Dir.): *Crisis económica y función pública*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, 2012, pp. 196 a 199.

<sup>64</sup> La Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, por ejemplo, no define la evaluación del desempeño como un derecho pero si hace referencia, en cambio al deber de formación que deriva directamente de los procesos de evaluación en su artículo 112 . Lo mismo

Habrá que tener además en cuenta la necesidad, como presupuesto previo a la evaluación de garantizar los derechos de los empleados a ser informados de la organización y competencias de la unidad por sus jefes inmediatos, a ser oídos sobre el ejercicio de sus competencias y a que sus jefes se informen de sus aptitudes y programen su formación, recogidos en el artículo 14 TREBEP<sup>65</sup>.

- Por otra parte, los de los ciudadanos (en relación al cumplimiento efectivo los principios de eficacia, eficiencia y efectividad administrativa o del efectivo disfrute del derecho a la buena administración en la prestación de servicios públicos).

En tercer lugar, cabe poner de manifiesto que resulta preciso asegurar que los principios que deben regir la marcha del procedimiento (transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación) deben encontrarse efectivamente presentes en el mismo. Podemos entender que la convergencia de estos criterios obliga a asegurar que, tanto el órgano encargado de llevar a cabo la evaluación de los empleados como el mecanismo seguido para formar su juicio<sup>66</sup>, deben estar jurídicamente configurados para limitar la discrecionalidad administrativa en su actuación<sup>67</sup>. Establecer mecanismos limitadores de la discrecionalidad en este ámbito resulta especialmente difícil, a la par que necesario, dada la relevancia y diversidad de intereses que entran en juego y a los que haremos referencia a lo largo de las siguientes páginas.

Pese a la novedad de la figura, los tribunales españoles han tenido ya la oportunidad de pronunciarse en relación a los márgenes de discrecionalidad entre los que pueden moverse las Comisiones de valoración en el ámbito de la evaluación del desempeño. En dicho sentido, la STSJ Andalucía (Sede de Granada) 1608/2013, de 6 de mayo, se pronunció dejando de manifiesto que “No se discute por ser reconocida por ambas partes

---

ocurre en los artículos 71 de la norma extremeña y 94 de la valenciana. Sin embargo el artículo 66. c) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana de la Ley reconoce, entre los derechos individuales de los empleados públicos (sin distinguir entre funcionarios y laborales), el derecho a la implantación de sistemas de evaluación del desempeño objetivos y transparentes

<sup>65</sup> Ibidem pp. 199 a 201.

<sup>66</sup> Sobre la relevancia de tener en cuenta en el proceso evaluador los méritos con la mayor validez predictiva véase BASOREDO LEDO, C. y LÓPEZ BASTERRA, J.: “Bases de un modelo de evaluación de méritos profesionales en la administración pública centrado en el desempeño” *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria/Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* 5, 2013, pp. 8 a 19.

<sup>67</sup> El TREBEP no se pronuncia sobre la composición de dichos órganos. Véase en relación a los problemas que puede plantear su configuración LINDE PANIAGUA, E.: “La evaluación del desempeño...”, op. cit. pp. 204 a 206 Y ARROYO LLANES “La evaluación del desempeño en la función pública.”, op. cit., pp. 228 y ss y GOITIRRI BONTIGUI, M.: “La evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas” en FUENTETAJA PASTOR, J. A. y CANTERO MARTINEZ, J. (Dirs.): *Crisis económica y función pública*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 232 y ss.

la facultad discrecional de la Comisión de valoración, como órgano técnico especializado cuyos conocimientos técnicos son necesarios para la individualización y distribución del complemento a cada funcionario que en este caso concreto son los que poseen los distintos jefes de servicio, especialmente designados para formar parte de la misma por su capacidad de valoración individual en la percepción diaria, personal, inmediata y directa del trabajo de los funcionarios a su cargo. Los principios generales no son más que los grandes parámetros que deben guiar su evaluación. Sin embargo, es importante determinar cual sea el margen preciso de esa indiscutible facultad discrecional que escapa a cualquier control judicial por ser solo ellos los que ostentan ese conocimiento referido a la percepción inmediata y continua del trabajo y esfuerzo de cada funcionario de su ámbito. Y lo que en definitiva constituye su ámbito discrecional es el margen de valoración y decisión en la atribución o no a cada funcionario de los cinco criterios predeterminados legalmente (...) ahora bien, (...) lo que si le vincula es el uso de los mismos y no otros criterios, así como la puntuación que deba corresponder a cada uno y esto sí deberá expresarse y es controlable por constituir un hecho determinante por ser circunstancias de hecho previstas en la norma aplicable, que deben aplicarse y consignarse pues en caso de no hacerlo se incurrirá en arbitrariedad o en un resultado de agravio comparativo” (FJ 7)<sup>68</sup>.

Y en este punto ,cabe hacer también mención a la necesidad de que la legislación básica en materia de función pública determine los procedimientos de recurso a los que los empleados públicos puedan acogerse en el caso de que se encuentren disconformes con el resultado de la evaluación. La escasa regulación autonómica, establece regímenes de recurso diferenciados que, en buena medida, tampoco se encuentran regulados con el suficiente detalle<sup>69</sup>.

En cuarto lugar debe destacarse que la evaluación del desempeño se prevé expresamente, en el TREBEP; únicamente en relación a la carrera horizontal<sup>70</sup>. Como sabemos, la horizontal es una modalidad de carrera administrativa incorporada a la

---

<sup>68</sup> Véase, sobre el ejercicio de la discrecionalidad en el ámbito de la función pública RASTROLLO SUÁREZ, J. J.: “Sobre los límites a la discrecionalidad en las pruebas selectivas de la Función Pública: ¿han de ser precisos y detallados los temarios de oposición?” *Revista Española de Derecho Administrativo* 175,2016, pp. 339 a 366.

<sup>69</sup> En tal sentido, afirma GORRITI BONTIGUI, por poner un ejemplo al referirse a la norma castellano-manchega que resulta preocupante que “el Art. 66.7. incluye a las organizaciones sindicales en los órganos colegiados para la revisión y análisis de las ED realizadas y para resolver las reclamaciones...La ED es esencialmente un proceso técnico, pero muy susceptible de contaminaciones si esta técnica se obvia.”, Véase “La evaluación de desempeño en la Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha”, *Revista jurídica de Castilla - La Mancha* 50, 2011, p. 365.

<sup>70</sup> Sobre la trascendencia de las la carrera profesional como elemento clave a partir del cual se articula la reforma del empleo público operada por el TREBEP, véase QUESADA LUMBRERAS, J. E.: *La carrera profesional en el sistema de empleo público español: modelos, análisis y propuestas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 99 y ss.

legislación española a partir de la promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007, consistente “en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo”, progresión que además de fundamentarse en los resultados obtenidos por el empleado público en los procedimientos de evaluación del desempeño a los que se sometiera debe tener en cuenta la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos, otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida (artículo 17. b TREBEP).

La carrera horizontal no es obligatoria en todas las Administraciones Públicas - el artículo 16. 3 TREBEP establece que “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...”- y solo se prevé en el Estatuto expresamente en relación a los funcionarios de carrera, por lo que la evaluación del desempeño -al menos en base a lo establecido en la legislación estatal básica- no tiene por qué darse en todas las Administraciones Públicas y únicamente se concibe en relación al rendimiento de este tipo de empleados públicos (además de en relación al personal directivo profesional, en relación al cual el artículo 13. 3 establece que estará “sujeto 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 fijado”).

La afirmación anteriormente realizada al hilo de lo establecido por el artículo 16. 3 TREBEP parece contrariar en cierta medida lo determinado por el artículo 20. 1 TREBEP, cuando afirma que “las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados”. No obstante, la clave está en el artículo 25. 1 que, en relación con el artículo 24. c) establece que los funcionarios interinos tienen derecho a retribuciones complementarias por el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el que desempeñen su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos. Es decir, que la evaluación del desempeño tendrá efectos distintos en función del tipo de empleado público al que nos refiramos: en relación a los funcionarios de carrera afectaría a complementos salariales y a la carrera horizontal, en relación con los funcionarios interinos únicamente al complemento salarial (al estar ligada la carrera horizontal a la nota de inamovilidad).

Además, en relación al personal laboral al servicio de la Administración, aunque cabría interpretar que les podrían ser de aplicación estos procedimientos, ni se aclara suficientemente ni se determinan los efectos que podrían darse en relación a los mismos. Únicamente se da una excepción en relación al personal directivo profesional, respecto al cual se contempla la obligatoriedad de someterse a procesos de evaluación

del desempeño, reconociéndose, además, reúnan estos trabajadores o no la condición de personal laboral (artículo 13 TREBEP)

Las consecuencias de que evaluación del desempeño y carrera horizontal estén expresamente vinculados son de extraordinaria trascendencia en el ámbito de los “refuerzos” positivos y negativos que pueden confluir en el procedimiento. Del examen del TREBEP se concluye que los primeros están directamente ligados a modificaciones salariales o a la progresión en la carrera horizontal (dando lugar a la consolidación del grado personal). Sin embargo, los segundos aparecerán ligados a los procesos de formación a la que deberá someterse aquel empleado que no supere el procedimiento de evaluación del desempeño. La obligatoriedad o no de dichos procesos formativos, su diseño o la posible responsabilidad en la que puede incurrir el funcionario que no se someta a los mismos son asuntos de extraordinaria trascendencia que afectan directamente al principio de eficacia.

Pero además, cabe recordar en este punto lo inusual de que en la práctica se le imponga a un funcionario de carrera una sanción administrativa de separación del servicio, así como lo complejo del procedimiento a seguir, si bien algunas de las infracciones muy graves previstas expresamente en el artículo 95 TREBEP, como las de abandono del servicio (c) o notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas (g), podrían vincularse directamente a la no superación de cualquier examen objetivo sobre el rendimiento del empleado público en el ámbito de la organización administrativa.

La falta de claridad suficiente sobre a quién y en base a qué régimen aplicar la evaluación del desempeño en la función pública española puede además dar lugar a graves lesiones al principio de igualdad en el ámbito de la función pública española. Ello contraría lo expresamente establecido por la cláusula 4ª de Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999 relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada<sup>71</sup>. La misma es de aplicación directa en

---

<sup>71</sup> Según la misma:

Principio de no discriminación (cláusula 4)

1. Por lo que respecta a las condiciones de trabajo, no podrá tratarse a los trabajadores con un contrato de duración determinada de una manera menos favorable que a los trabajadores fijos comparables por el mero hecho de tener un contrato de duración determinada, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas.

2. Cuando resulte adecuado, se aplicará el principio de *pro rata temporis*

3. Las disposiciones para la aplicación de la presente cláusula las definirán los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales, y/o los interlocutores sociales, según la legislación comunitaria y de la legislación, los convenios colectivos y las prácticas nacionales.

España desde que el 10 de julio de 2002 transcurrió su plazo de transposición al ordenamiento jurídico estatal.

Recordando la necesidad de que la diferencia de trato entre los trabajadores no se justifique en función de la temporalidad en el seno de la Administración, se pronunciaron las STJUE de 13 de septiembre de 2007 (*Del Cerro Alonso contra Servicio Vasco de Salud*, asunto c-307/05), que en su epígrafe 26 establece que el propósito de la Directiva es “no sólo establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada sino también mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respecto del principio de no discriminación.”<sup>72</sup> Más adelante y en relación con un reglamento autonómico en materia evaluación del desempeño se ha llegado a una solución similar por parte de los tribunales españoles. Así, la sentencia 803/2015 de 21 de diciembre del TSJ de Valencia en relación con el recurso 66/2015, interpuesto por la Asociación de Interinos de la GV contra el Decreto 186/14 de 7 de noviembre, del *Consell*, por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat, en la medida en que excluía a los interinos con más de cinco años de antigüedad de la posibilidad de percibir el complemento de carrera profesional.

La justificación está en la inexistencia de “razones objetivas” -como la naturaleza de las tareas o el cumplimiento de un objetivo de política social-, que justifiquen un trato desigual a los trabajadores temporales en relación con los indefinidos. Las únicas razones objetivas, entendemos, que podrían aducirse para justificar un trato diferenciado -no solamente en cuanto a los efectos sino también en cuanto al procedimiento a seguir para llevar a cabo la evaluación del desempeño- serían las expresamente reservadas a los funcionarios de carrera según lo establecido por el artículo 9.1 TREBEP (funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca). Estas no se ejercen, ni mucho menos, por la totalidad de los funcionarios de carrera<sup>73</sup>.

---

4. Los criterios de antigüedad relativos a determinadas condiciones de trabajo serán los mismos para los trabajadores con contrato de duración determinada que para los trabajadores fijos, salvo que criterios de antigüedad diferentes vengan justificados por razones objetivas.

<sup>72</sup> Reafirmando la posibilidad de aplicar este principio de igualdad al seno de la Administración la STJUE de 8 de septiembre de 2011 (Francisco Javier Rosado Santana / Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, asunto c-177/10).

<sup>73</sup> Y en este sentido tenemos que tener en cuenta también lo determinado por la jurisprudencia comunitaria, pues como afirma CANTERO MARTÍNEZ, esta “ha venido realizando una interpretación funcional de lo que haya de entenderse por “empleos en la Administración Pública”,

En un sentido similar, la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2014 (recurso de casación 1846/2013, desestimó un recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Castilla y León en relación con la sentencia que anuló la disposición adicional segunda del Decreto Autonómico 43/2009. Esta rechazaba la posibilidad de que los estatutarios sanitarios interinos de larga duración accedieran al complemento de carrera profesional.

En último término debe hacerse mención a la alusión expresa en el Estatuto a las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño como materia susceptible de negociación colectiva. En base a este pronunciamiento, podemos intuir la intención del legislador de garantizar legalmente que el mecanismo a seguir para evaluar el rendimiento de los empleados públicos se acuerde entre funcionarios y Administración y aquí de nuevo surgen preguntas de difícil respuesta. ¿Hasta qué punto pueden distorsionar los intereses de parte el interés general que debe presidir la determinación de objetivos por parte de la organización administrativa? ¿hasta qué punto determinados intereses políticos podrían distorsionar el interés general en el supuesto de que los objetivos no se formularan a través de un proceso dialéctico entre empleador y trabajadores? ¿Hasta qué punto sería objetiva la evaluación llevada a cabo a un empleado público de una determinada unidad administrativa a la que, en base a esos criterios políticos, se le exigiera más de lo razonable teniendo en cuenta los recursos de los que dispone por la proximidad de un proceso electoral? ¿Es necesario dada la especial naturaleza de la Administración pública, dar cabida a otros actores, como los propios ciudadanos, en el proceso de formación de objetivos?

#### **IV. CONCLUSIONES**

Los retos a los que se enfrenta la Administración pública en momentos de turbulencias económicas y sociales a nivel local y global, que más allá de una excepción se han convertido en una regla, obligan a repensarla teniendo en cuenta la necesidad de conseguir diversos objetivos. En primer lugar es necesario innovarla, incorporando en su

---

limitándolos única y exclusivamente a aquellos empleos que supongan una participación en el ejercicio de potestades públicas o que tengan por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas, en la medida en que suponen la existencia de una relación particular de solidaridad con el Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes que son el fundamento del vínculo de nacionalidad” (Sentencias de 30 de septiembre de 2003, asunto Ander y otros, C-47/02; de 31 de mayo de 2001, asunto C-283/99 y de 2 de julio de 1996, C-290/94, entre otras muchas).” Véase CANTERO MARTÍNEZ, J: “Funcionarios y laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcional)”, Ponencia presentada en el VI Congreso sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2010.

seno nuevos mecanismos y herramientas que permitan su continua mejora y desarrollo. En segundo lugar es necesario que estos mecanismos y herramientas incidan directamente en el bienestar de los ciudadanos, mejorando la forma que la Administración tiene de prestar los servicios que tiene encomendados. Por último, es necesario fundamentar jurídicamente las modificaciones en la organización, en orden a mantener el respeto y las garantías que deben rodear tanto a los ciudadanos como al ejercicio de potestades por parte de la Administración.

Mucho se ha escrito ya sobre la capital importancia que, dentro de la Administración, tiene el factor humano, así como sobre la evolución de las especificidades propias de la función pública que conforman su régimen jurídico. El mismo está directamente vinculado tanto con el nacimiento de la moderna Administración Pública en Francia durante el siglo XIX, como con el desarrollo económico de aquellos países que, ya a lo largo de ese siglo, impulsaron su profesionalización, como Estados Unidos.

La regulación de la función pública, pilar fundamental de la Administración, deber ser plenamente acorde al principio de eficacia, que se encuentra ineludiblemente vinculado a su vez al principio de eficiencia. En el caso español ha sido el Tribunal Constitucional el que, a lo largo de los años, se ha encargado de concretar aquellas especificidades de su régimen jurídico que están más directamente relacionadas con la eficacia, pero en un entorno como el descrito, entender que eficacia y eficiencia deben vincularse a su vez a la efectividad, o lo que es lo mismo a la sostenibilidad y continua mejora de la Administración resulta necesario e inexcusable.

Concretamente en el seno de la función pública, entendemos que la evaluación del desempeño - incorporada a nuestra legislación a través del EBEP, mediante un conjunto de referencias escasas y aún sin desarrollar en una buena parte de las legislaciones autonómicas- es un instrumento necesario de cara a la consecución de los fines conectados con los principios anteriormente expuestos. Una buena parte de los países de la OCDE se ha embarcado en profundos procesos de reforma recientemente. En el sur de Europa, tanto Francia como Italia y Portugal cuentan con una sólida y relativamente reciente legislación en materia de evaluación del desempeño, con grandes aciertos y ámbitos mejorables, y que traen causa de anteriores regulaciones, en algunos casos con décadas de vigencia, que suponen la manifestación prístina en los países europeos, del examen y control de la labor de los empleados públicos por parte de la Administración y de los propios ciudadanos.

La evaluación del desempeño, o lo que es lo mismo, el examen de la labor que el empleado ha llevado a cabo durante un determinado periodo en relación a objetivos previamente definidos, a la que se asignan consecuencias, está además directamente vinculada con diversos derechos ciudadanos y principios de actuación administrativa que

han adquirido una singular relevancia en los últimos años. Nos referimos a la transparencia, a la rendición de cuentas, al gobierno abierto o a la buena administración, que difícilmente podrán materializarse sin la existencia de controles sobre la actuación de los recursos humanos con los que cuenta la Administración.

Por ello, existen una serie de extremos, no suficientemente clarificados en la legislación básica española en materia de empleo público que convendría desarrollar. Ello, no solamente, por la necesidad de dar cumplimiento al mandato que el propio TREBEP contiene en relación a la puesta en marcha de la figura, sino en orden a asegurar, los derechos y garantías de los empleados públicos en la relación con la Administración -con escrupuloso respeto al principio de igualdad- y los de los ciudadanos a la mejora continua de la misma.

Entendemos que algunas de las cuestiones referidas a lo largo de la última parte de este trabajo deben ser resueltas en el ámbito de la legislación básica en materia de función pública. Los efectos concretos que la evaluación del desempeño puede tener de forma más detallada y su carácter universal o no en el seno de la Administración, la composición y las competencias concretas del órgano encargado de llevar a cabo la evaluación, la limitación de la discrecionalidad y de la indeterminación de los conceptos jurídicos manejados en el desarrollo del procedimiento o el régimen de recursos, con cuestiones que requieren un desarrollo jurídico que aún no se ha llevado a cabo y que requerirán reflexión y un relevante esfuerzo.

A estas cuestiones se unen muchas otras a las que la norma básica en materia de empleo público no da respuesta, y que deben ser abordadas por la normativa autonómica. En ninguna parte de la norma se indica cómo debe llevarse a cabo el proceso de análisis y descripción de los puestos de trabajo previo a todo procedimiento de evaluación, quién debe desarrollarlo y que garantías se contemplan para asegurar la objetividad y transparencia en su desarrollo<sup>74</sup>. Pero además, ¿en relación a qué persona podría establecerse estándares o indicadores de rendimiento? ¿cuáles son los requisitos mínimos para entrar en los márgenes de la normalidad en el rendimiento profesional, superarlos hasta alcanzar la excelencia o no llegar al mínimo exigible? Y, por último ¿quiénes serían los encargados de establecerlos?

Y ello nos lleva a otra cuestión de singular trascendencia: ¿cómo puede conciliarse el sistema? ¿Puede hacerse el régimen jurídico, sin distinguir o agrupar determinados Cuerpo por sus funciones? Parece claro que evaluar un policía, un inspector de Hacienda, un Abogado del Estado o un miembro del Cuerpo Superior de Administración

---

<sup>74</sup> Como apunta GORRITI BONTIGUI, M. en "La evaluación de desempeño en la Ley de Empleo Público de Castilla-La Mancha", *Revista jurídica de Castilla-La Mancha* 50, 2011, p. 348 " si, como se dice en la LEPCM, el análisis de puestos es un previo para diseñar y para informar de la ED, no se entiende porqué está ausente el criterio de relevancia de la definición de la ED en dicha Ley."

no pueden servir los mismos criterios y, además, cabría preguntarse hasta qué punto es posible la extensión de similares criterios a distintas Administraciones.

Por último, y en conexión con lo determinado en la normativa italiana, cabe poner de manifiesto la necesidad de que la evaluación del desempeño impulsada en la función pública española esté realmente informada por el principio de transparencia, sin perder de vista que los derechos afectados son, tanto de los ciudadanos como de los empleados públicos. Ello exige la necesidad de que en la normativa básica se incluya una referencia expresa a la necesidad de dar publicidad a la información relativa a las evaluaciones en conexión con el impulso a las nuevas tecnologías que lleva produciéndose en el seno de la Administración desde que el artículo 45 de la Ley 30/1992 recogió en su redacción originaria la necesidad de que las Administraciones impulsaran la utilización de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para desarrollar su actividad y el ejercicio de sus competencias, y permitieran a los ciudadanos relacionarse con las mismas cuando fuera compatible con los “medios técnicos de que dispongan”<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Véase en tal sentido VALERO TORRIJOS, J.: “De la digitalización a la innovación tecnológica: valoración jurídica del proceso de modernización de las administraciones públicas españolas en la última década”, IDP, Revista de internet, derecho y política 19, 2014, pp. 117 a 129 y CERRILLO i MARTÍNEZ, A.: “Administración electrónica” en PEGUERA POCH, M.: *Derecho y nuevas tecnologías*, UOC, Barcelona, 2004, pp. 231 a 286.