

OTRA VUELTA DE TUERCA: EL RENACER DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y LA GESTIÓN POR COMPETENCIAS

Juan José Rastrollo Suárez

Profesor Titular de la Universidad de Salamanca

«Por supuesto, vivía bajo los efectos del hechizo, y lo más sorprendente es que, aun en aquella misma época, yo era consciente de ello. Pero no me preocupaba; era un antídoto a cualquier dolor, y yo tenía más de uno».

Henry James – Otra vuelta de tuerca.

1. INTRODUCCIÓN

Toda Administración moderna necesita una función pública profesional. De ello dependen cuestiones tan diversas y relevantes como la calidad en los servicios públicos, el desarrollo de políticas públicas a largo plazo, el mantenimiento de la seguridad jurídica o la lucha contra la corrupción. De hecho, la falta de empleados públicos profesionales e independientes del poder político es, precisamente, uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico de buena parte de los países del mundo (Evans y Rauch, 1999).

Para conseguirlo, no solo es imprescindible que sean elegidos conforme a sus méritos y capacidades (esto es, combatir la politización del empleo público). También, resulta imperioso garantizar que los empleados públicos no se conviertan en rehenes de si mismos (esto es, evitar la llamada «patrimonialización» de la función pública) (Fuentetaja Pastor, 2013: 335).

Esa es la principal función de la evaluación del desempeño, definida ya en el artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007 (en adelante EBPEP y TREBEP), como «el procedimiento mediante el cual se mide y valora

la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados». Localizar debilidades y fortalezas en el seno de la administración, potenciando las primeras y corrigiendo las segundas, impulsar una mejora continua de la organización que se traduzca en la prestación servicios de mayor calidad, otorgar responsabilidades a los más capaces y facilitar la identificación de la formación necesaria para aquellos que lo necesiten, son las principales finalidades que persigue.

Si evaluar es en sí complejo, resulta aún más difícil en el entorno de una organización tan singular como lo es la Administración Pública (cuyos fines y procederes son tan diferentes a los que se dan en la empresa privada) y en relación a unos empleados cuya labor profesional debe traer causa del mérito y capacidad que legitimó su nombramiento. Por ello, entender y analizar su particular naturaleza e identificar su singular idiosincrasia, requiere de un análisis realizado con pausa y distancia, a fin de evitar que se convierta en un mero formalismo con más de apariencia que de realidad, en un procedimiento más hechizante que transformador.

A lo largo de este trabajo, examinamos la figura con cierta perspectiva y en una múltiple vertiente:

En primer término, analizando su evolución legislativa desde su incorporación al EBEP, a través de la revisión de diferentes normas autonómicas en material de función pública, tanto de rango legal como reglamentario aparecidas después de la primera gran ola de leyes autonómicas de función pública que hicieron referencia a la evaluación (Rastrollo Suárez, 2018: 215). En segundo término, examinando algunos de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes que han tenido lugar sobre la materia desde 2007. En tercer término, explorando sus relaciones con la evaluación de políticas públicas a partir de la aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre. En cuarto término, revisando su evolución en los sistemas de empleo público de diversos países, a partir del examen de distintos estudios empíricos.

Por último, indagando sobre la adaptación y modulación de la evaluación del desempeño en el contexto del teletrabajo, que guarda una estrecha conexión con algunos de los escenarios más interesantes que se abren para la función pública del futuro y que se encuentran aún por regular, como los relativos al uso inteligencia artificial, el tratamiento de datos personales, el aislamiento de los trabajadores y sus implicaciones en la debilitación en el ejercicio derechos colectivos, la desconexión digital o la lucha contra el ciberacoso.

2. LA EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y JURISPRUDENCIAL DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN ESPAÑA

2.1. La evaluación del desempeño en la legislación autonómica

2.1.1. *Andalucía: la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía*

Tras más de treinta y cinco años de vigencia de la norma anterior, la Ley de la Función Pública de Andalucía recoge por primera vez los puntos esenciales de la evaluación del desempeño de los empleados públicos andaluces.

En la legislación andaluza la evaluación del cumplimiento del personal directivo público profesional se regula separadamente de la del resto de empleados públicos en el artículo 26 de la norma. Esta, debe realizarse conforme a las determinaciones del Estatuto del personal directivo público profesional, teniendo en cuenta, además, el acuerdo de gestión y la necesidad de que tenga lugar como mínimo cada dos años. Para realizarla, es competente el superior jerárquico al que se encuentre adscrito el evaluado.

A los aspectos generales se dedica el Capítulo III de la norma, si bien el epígrafe segundo del artículo 59 comienza avanzando que las normas en materia de evaluación deben ser objeto de negociación colectiva. Este mismo artículo, determina que el procedimiento de evaluación se fundamenta en la cultura del aprendizaje permanente (59.3), lo que resulta toda una declaración de intenciones en relación a la necesidad de conectar la evaluación con la formación (Rastrollo Suárez, 2018: 305). Como principios a tener en cuenta en el desarrollo del procedimiento, se indican expresamente los de transparencia, objetividad, fiabilidad de los instrumentos, periodicidad, adaptación a las funciones desarrolladas, imparcialidad, no discriminación y publicidad.

La Ley andaluza determina como requisito previo al establecimiento de sistemas de evaluación en la administración «que las Consejerías, agencias y órganos vinculados o dependientes de la Administración [...] implementen, con carácter previo y de forma efectiva, su instrumento de planificación estratégica, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria decimoprimera». Si bien, la alineación de la evaluación del desempeño con el desarrollo de políticas públicas —a la que haremos referencia en páginas posteriores—, puede considerarse como un acierto de la norma y, es preciso tener en cuenta el considerable desarrollo que ha tenido la planificación estratégica en la administración autonómica andaluza desde mediados de la segunda década del siglo XXI, resulta criticable que no se vuelva a hacer referencia a este instru-

mento en el resto del articulado de la Ley 5/2023, ni se detallan los matices que el instrumento debería incorporar en relación con la evaluación del desempeño.

La norma andaluza señala la necesidad de regular reglamentariamente las comisiones de seguimiento en relación a cada ámbito sectorial de personal (de composición mixta, con participación de representantes de la Administración y sindicales), con el objeto de valorar los procesos realizados y los resultados obtenidos y formular propuestas de mejora. En relación a estas, no incorpora demasiadas precisiones, si bien señala expresamente que sus funciones y sistemas deberán concretarse por vía reglamentaria. Teniendo en cuenta la relevancia de estos órganos, se echa en falta una mayor concreción a nivel legal de su contenido.

La falta de precisión también se deja notar en relación a los criterios a tener en cuenta en relación a la valoración de la conducta provisional y el rendimiento o logro de resultados (en relación a los cuales tan solo apunta que entre otros criterios podrán tenerse en cuenta «a) el grado de interés, la iniciativa, la aptitud y la actitud con los que se realice el trabajo, incluida la acreditación de competencias a través de la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional, b) La contribución al logro de los objetivos del órgano o de la unidad administrativa correspondiente y, en su caso, la consecución de los objetivos profesionales que se fijen, c) La participación en procesos de innovación y formativos, proyectos institucionales y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos, y en procesos de gestión y generación de nuevo conocimiento, para la mejora de la organización y gestión administrativas»), advirtiendo por último que «d) La conducta profesional se valorará conforme al código de conducta establecido en el capítulo VI del título III del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, y se presumirá positiva, salvo valoración negativa expresa y motivada».

Tampoco se dan mayores pautas —más allá de señalar la necesidad de desarrollo reglamentario—, en relación a la configuración legal de los sistemas, la atribución de competencias, la periodicidad o la composición de los órganos técnicos de carácter colegiado a los que les corresponde evaluar (artículo 60.4). No obstante, sí se regulan con mayor detalle los efectos de la evaluación para el personal funcionario¹, diferenciándose entre la obtención de un resultado

¹ De esta manera se abandona la mayor concreción a la que hacía referencia el Proyecto de Ley al distinguir en la propia norma entre la obtención de un resultado negativo (que da lugar al acceso a un programa de formación específico), un segundo resultado negativo (que, además del acceso al programa, implicará que no pueda valorarse el tiempo de trabajo desarro-

negativo (que da lugar al acceso a un programa de formación específico) y tres o más resultados negativos y consecutivos, que podrían dar lugar —si bien se alude a la necesidad de desarrollar reglamentariamente esta cuestión, previa negociación colectiva— a la remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso, después de audiencia al interesado y mediando resolución motivada, tras la que se produciría la adscripción provisional del funcionario «a otro puesto de trabajo en la misma localidad, cuando esto último sea posible, respetando el tramo de carrera profesional consolidado» (artículo 62.2). La norma incorpora la alusión expresa a la necesidad de que los resultados individuales de la evaluación se anoten en el Registro de Personal de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 61.4), a cuyo régimen jurídico se consagra el artículo 93 de la norma, haciendo alusión a la necesidad de que los datos consignados en este, gocen de las garantías previstas en la normativa sobre protección de datos personales.

Dentro de los aspectos positivos de la norma andaluza, cabe señalar la referencia expresa a que tanto interinos (de la forma que resulte adecuada a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento), como personal laboral (a través de los procedimientos establecidos en los convenios colectivos y, en todo caso, teniendo en cuenta los criterios de valoración anteriormente mencionados), deben estar sometidos a evaluación. No obstante, convenimos con GONZÁLEZ HERNÁNDEZ en que esta última previsión resulta criticable por separarse de la línea unificadora iniciada en el 2007 (González Hernández, 2022: 85).

2.1.2. Castilla y León: El Decreto 49/2022, de 22 de diciembre, por el que se desarrolla la carrera profesional horizontal de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

El Reglamento castellano y leonés, desarrolla por primera vez con cierta profundidad la evaluación del desempeño en el ámbito de la Administración autonómica. En concreto, se establecen las áreas de evaluación y sus factores, se reconoce como titular de la competencia al superior jerárquico del evaluado —supervisado a su vez por el superior jerárquico del evaluador— y se determinan el ámbito subjetivo de aplicación, las dimensiones y el proceso de evaluación. En este último, la entrevista tiene un carácter voluntario y, si bien

llado durante el período evaluado como mérito de experiencia en el primer procedimiento de provisión de puestos de trabajo que se convoque a continuación) y terceros o más resultados negativos y consecutivos, en relación a los cuales remite a un posterior desarrollo reglamentario.

no se establece la necesidad de grabarla, si referencia la posibilidad de presentar una memoria a la hora de realizarla.

Además, se configura la Comisión técnica de revisión como órgano para resolver las controversias surgidas en la materia. De la misma, forman parte el titular de la dirección general competente en materia de función pública —o quien designe—, tres empleados públicos que este decida, un representante sindical elegido por las organizaciones más representativas de manera rotatoria y un secretario, elegido también por el presidente. Difícilmente podría haberse hecho un diseño del ente más permeable a la independencia que debería caracterizarlo. Ello choca en particular con la obligación de «velar por la exacta aplicación de los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación a lo largo del proceso de evaluación del desempeño» que tiene expresamente recogida entre sus funciones (artículo 38.1.c).

A su vez, se crea la Comisión de coordinación y seguimiento con la mera función de formular propuestas de mejora, presidida por el titular de la dirección competente en materia de función pública y con una composición equilibrada entre vocales designados por las organizaciones sindicales y la administración.

Llama la atención la incidencia de la norma en el carácter individual de la evaluación (expresamente señalada en el artículo 18.1). En último lugar cabe destacar que, en relación a los efectos, se determina la necesidad de acreditar al menos cuatro años de períodos de evaluación no negativos para solicitar el ascenso a una categoría superior y para alcanzar la categoría I.

2.1.3. Extremadura: el Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los empleados públicos que prestan sus servicios en la Administración General de la Junta de Extremadura

El Reglamento extremeño aborda con cierta profundidad la cuestión de la evaluación del desempeño en el sector público autonómico, particularmente en lo relativo a la asunción de las funciones de evaluación (que le corresponden al titular del Servicio o responsable de la unidad administrativa asimilada a la que esté adscrito el empleado en colaboración con el titular de la sección o el puesto), el ámbito de aplicación, el sistema de organización y los derechos de información y protección de datos.

En el procedimiento se evalúan con carácter anual e individual el rendimiento —vinculado a la consecución de objetivos— y la conducta —vinculada

al comportamiento y la profesionalidad en el ejercicio de las tareas encomendadas, concreción que deja en evidencia la falta de interés en limitar los contornos de determinados conceptos jurídicos indeterminados—. Entre los cometidos reservados al evaluador están, tanto la realización de la entrevista previa a la firma del «acuerdo de objetivos» con los trabajadores, como la notificación del «informe de evaluación el desempeño» y la proposición de acciones de mejora (que pueden incluir una formación específica en caso de considerar que puede dar lugar a una mejora ostensible en el rendimiento del evaluado).

La Comisión de revisión de la evaluación el desempeño, está formada por los titulares de la jefatura del servicio en materia de carrera profesional y de la jefatura del servicio con competencia en el asesoramiento jurídico de la Dirección general competente en materia de función pública, por una persona del servicio con competencia en materia de evaluación del desempeño y carrera profesional horizontal, una persona de la unidad competente en materia de inspección y calidad de los servicios y una persona de la Consejería a la que esté adscrita el personal evaluado con funciones de asesoramiento jurídico y recursos humanos. También, forman parte de la misma una persona designada por el Presidente, perteneciente a la Dirección General competente en materia de función pública y con funciones en materia de evaluación y carrera profesional horizontal, que ejercerá como secretaria, y, por último, las organizaciones sindicales con representación en la mesa sectorial de la Administración general de la Comunidad.

Esta Comisión tiene, entre otras, las funciones de estudiar y resolver las reclamaciones formuladas frente al acuerdo de objetivos o al informe de evaluación y conocer las quejas planteadas frente a los defectos de tramitación. Más allá de la falta de independencia que observamos también en órganos similares de otras comunidades autónomas —pese a definirse en la norma como «órgano colegiado de carácter técnico y permanente» (artículo 37)— la legislación extremeña ni siquiera determina de manera exacta el grado concreto de participación en el mismo de las organizaciones sindicales con representación en la mesa sectorial. Además, como resulta evidente, cuenta con un número excesivo de miembros (González Hernández, 2022: 85).

Pese a no desarrollarse con detalle, resulta interesante la mención expresa a la necesidad de tratar los datos de carácter personal conforme al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (artículo 5.1).

2.1.4. *La Rioja: el Decreto 20/2022, de 18 de mayo, por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos*

El Reglamento riojano distingue entre objetivos colectivos e individuales a evaluar dentro del año natural o curso académico y los diferencia en profundidad, lo que debe valorarse positivamente. Los primeros, se determinan a partir del documento de compromiso de objetivos suscrito por el personal evaluador y el titular del órgano administrativo y deben ser comunicados a todo el personal. Por su parte, los objetivos individuales se contienen en el documento de compromiso de objetivos individuales, que deberá contener «la descripción de las acciones, sus plazos de ejecución, criterios de cumplimiento y ponderación de las mismas» (artículo 18).

En virtud de lo establecido por el Decreto riojano, los encargados de la evaluación son siempre los titulares del servicio o unidad administrativa de más alto nivel o, en su defecto, quien ocupe el puesto de más alto nivel en la estructura organizativa (si bien la función puede delegarse en otros empleados, siempre que se garantice la línea jerárquica y se recabe la conformidad del delegante). En todo caso, la norma indica de forma expresa y con buen criterio (artículo 11) que, para actuar como evaluador, es imprescindible contar con la condición de personal con vinculación permanente (excepto en el supuesto de que el titular de un órgano administrativo deba evaluar al personal que preste servicios bajo su dependencia directa).

La norma distingue entre la evaluación del rendimiento —relacionada con la valoración del cumplimiento de objetivos (que pueden ser colectivos e individuales), la implicación y la contribución del personal en su consecución (artículos 12 y ss.)— y la evaluación de competencia y profesionalidad técnica, vinculada a la competencia, con la que se desarrollan las tareas asignadas, las iniciativas destinadas a la mejora de la eficacia de la administración y su trayectoria profesional (artículos 21 y ss.).

Uno y otro ámbito se describen pormenorizadamente. Los objetivos colectivos e individuales se reflejan en sendos documentos de compromiso. Los colectivos, se determinan en uno firmado entre el personal evaluador y el titular del órgano administrativo y se proponen por el personal evaluador al órgano durante el primer mes de cada ejercicio. Los individuales, en un documento de compromiso, conteniendo la descripción de las acciones, los plazos de ejecución, criterios de cumplimiento y su ponderación. La evaluación de la competencia y la profesionalidad técnica se divide en las áreas de desarro-

llo de tarea e implicación de compromiso y comprende distintas dimensiones evaluables en función de subgrupo al que pertenezca el evaluado.

El informe de evaluación de competencia y profesionalidad técnica determina la valoración individual. Sobre él, el evaluador puede formular alegaciones y observaciones en el plazo de siete días. En relación a su contenido, cabe recurso ante el correspondiente Comité coordinador y de garantías (estando el de cuerpos no docentes adscrito a la Consejería competente en materia de función pública y el de cuerpos docentes a la de educación). Estos órganos están formados por los titulares de las direcciones generales, secretarías generales técnicas y jefaturas de servicio adscritas a las correspondientes consejerías y otros funcionarios, de los grupos A y C, designados por las Direcciones generales y por los órganos de representación.

La legislación riojana es pormenorizada y clara, si bien elude hablar de algún órgano encargado de impulsar los procesos e incidir en su mejora continua con cierta independencia y puede llegar a favorecer una cierta atomización y falta de homogeneidad.

2.1.5. *La Comunidad Valenciana: la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana*

Si la norma valenciana de 2010 fue una de las que de manera pionera y con mayor profusión y detalle abordó la evaluación del desempeño (Rastrullo Suárez, 2018: 210), la de 2021 sigue situando la figura como elemento central de la carrera horizontal a nivel autonómico, si bien acentuando su carácter individualista.

La organización y diseño de los sistemas de evaluación (además de su ejercicio) le corresponden al conseller del ramo (artículo 8), con la colaboración de la *Escola Valenciana d'Administració Pública*. En este sentido, cabe traer a la memoria el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de la Comunidad Valenciana y la referencia que contenía a la Oficina de Supervisión, Control Interno y Evaluación del Personal de la Administración de la Generalitat, encargada de llevar a cabo supervisión y el control interno del cumplimiento de las normas sobre función pública y de los deberes profesionales de los empleados públicos, que nunca llegó a constituirse y que hubiera supuesto un avance significativo para impulsar la evaluación como pilar esencial para el desarrollo del empleo público, vinculado a un proceso de mejora continua custodiado por un órgano independiente en términos similares a lo que —hasta cierto punto, como veremos en el siguiente epígrafe— se pretende impulsar

desde la legislación de la Comunidad autónoma vasca (Rastrollo Suárez, 2018: 211).

Para la realización de estas funciones, la Oficina se diseñó como un órgano formado por funcionarios de carrera, con la cualidad de autoridad pública y con autonomía e independencia respecto a los entes a controlar. En el desarrollo de su cometido, el ente tenía reconocida la capacidad de requerir cuanta información, datos estadísticos, documentos y expedientes consideren necesario a las distintas unidades, órganos, organismos vinculados o dependientes de las Consellerías y consorcios adscritos a la Generalitat.

Entre las funciones que se le atribuían y que, no obstante, requerían desarrollo reglamentario, se encontraban tanto el análisis de la estructura organizativa de las unidades administrativas y la Administración y la formulación de propuestas de reforma y mejora, informando sobre las actuaciones que proyecten realizar en materia de planificación y reorganización (12. 3. a), como la evaluación del desempeño de los empleados públicos «para optimizar la utilización de los recursos humanos y proponer, en su caso, medidas de reasignación de efectivos», cuando así le hubiera sido expresamente encomendado. Se estableció, además, en relación a la misma una obligación de información, al estar obligada a presentar una memoria de actividades al titular de la Consellería competente en materia de función pública, para su posterior elevación al Consell y publicación, junto con la información general que pudiera resultar procedente, en la página electrónica de la Generalitat. No obstante, no se recogían los mecanismos que garantizaran la independencia del personal que formaría parte de la Oficina, ni se establecía como una competencia propia de este órgano, supuestamente independiente, la de desarrollar los procesos de evaluación sin una encomienda expresa.

En todo caso, la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, atribuye las competencias en materia de evaluación del desempeño, que podrían haberse atribuido a la Oficina, a la Consellera o conseller competente en materia de función pública, mientras que el Órgano referenciado en el Anteproyecto no se menciona.

El artículo 26 de la norma establece los criterios a tener en cuenta con relación a la evaluación de los directivos profesionales (establecimiento y evaluación de objetivos, diseño, planificación y gestión de proyectos, dirección y gestión de personas y gestión de recursos materiales, financieros o tecnológicos). No obstante, en general el contenido de la norma en lo referido a la evaluación es profundamente decepcionante, toda vez que las referencias a la misma se contienen casi exclusivamente en el artículo 137 y hacen alusión a cuestiones generales que, a grandes rasgos, no suponen un desarrollo significativo respecto a lo recogido en el TREBEP.

2.1.6. *El País Vasco: la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco*

La regulación inicial de la evaluación del desempeño en la función pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi se contenía ya en la Ley 6/1989, de 6 de julio, casi diez años antes de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado público. En ella, se hizo mención tanto a aspectos competenciales, como a una serie de consecuencias sobre la relación de servicio derivadas del resultado obtenido. La norma, también contenía una referencia velada a la misma al hacer referencia a los deberes y faltas de los funcionarios (Rastrollo Suárez, 2018: 259).

No obstante, la necesidad de impulsar una nueva Ley sobre empleo público para Euskadi que incidiera tanto en la profesionalización de la función pública como en una cultura de responsabilidad por la gestión —especialmente necesaria en momentos de convergencia entre reformas administrativas y restricciones económicas—, era una demanda que cobró especial relevancia a partir de la segunda década del siglo XXI (Jiménez Asensio, 2011: 11).

La Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco nació con la vocación de ser la respuesta legislativa a esta demanda y contiene algunas novedades interesantes en materia de evaluación. Una de sus aportaciones más relevantes es la creación de la Comisión de coordinación del empleo público de Euskadi. Se trata de un órgano técnico de coordinación, intercambio de información, consulta y cooperación entre los distintos niveles territoriales y la Universidad del País Vasco. Además, tiene encomendado el impulso a la integración de sus estructuras de personal, el intercambio de experiencias y unificación de criterios sobre la política de recursos humanos en las distintas administraciones, la demanda de apoyo institucional, la promoción de políticas comunes sobre empleo público o el impulso a la creación de un observatorio sobre la materia. Aunque se configura esencialmente como órgano técnico de cooperación dependiente del Departamento competente, su definición y sus atribuciones están repletas de referencias excesivamente genéricas que deben ser reglamentariamente completadas.

Hay dos aspectos de su configuración que conviene resaltar. El primero, es que tiene un carácter integrador, (hasta cierto punto) tecnocrático e intrínsecamente colegiado, al exigirse la condición de titular de órgano directivo o responsable de la política de recursos humanos o de empleo público para formar parte de él y estar compuesto por representantes de la Comunidad autónoma, las administraciones forales, la administración local (en conexión con la asociación de municipios más representativa) y la Universidad del País Vasco. El segundo, es que cuenta con potestad reglamentaria para aprobar sus

propias normas de organización y funcionamiento (con lo que se le dota de cierta autonomía). Además, la norma reconoce expresamente que el Gobierno Vasco habrá de tener necesariamente en cuenta los criterios que indique el órgano a la hora de elaborar un reglamento sobre desarrollo profesional y evaluación del desempeño.

Si bien es cierto que su autonomía es restringida, el de Euskadi puede ser un modelo que sirva de base para impulsar la institucionalización de la evaluación —y, por ende, de la profesionalización de la función pública autonómica— como política pública a nivel autonómico con cierta independencia del poder político, que debería tenerse en cuenta en futuras regulaciones de la evaluación a nivel estatal y autonómico.

Ello entra en contraste con la referencia contenida en la Ley en relación al Consejo Vasco del Empleo Público, que sigue definiéndose —en términos similares a los recogidos en la Ley 6/1989— como «órgano superior colegiado de coordinación, consulta y propuesta de las medidas que integran la política de personal de las administraciones públicas vascas, así como de participación del personal a su servicio». Si bien en el mismo, además de a representantes de los trabajadores y la administración, se da ahora cabida a representantes de la Universidad, resulta significativo que, entre sus competencias (vinculadas fundamentalmente al informe, análisis y debate) se encuentren —en una mismo párrafo— la de proponer medidas destinadas a la mejora y funcionamiento de las administraciones públicas vascas y, al mismo tiempo, otras dirigidas a su euskaldunización.

2.2. La jurisprudencia en torno a la evaluación del desempeño²

Pese a que el desarrollo legislativo de la evaluación del desempeño en la administración ha sido irregular y desigual en el ordenamiento jurídico español desde la inclusión de la figura en el EBEP, los tribunales han tenido la ocasión de pronunciarse en distintas ocasiones sobre los procedimientos de evaluación. En este epígrafe hacemos referencia a algunas sentencias que nos resultan de particular interés, por ayudarnos a entender la verdadera dimensión de la evaluación y sus singularidades en el entorno de la organización administrativa. A nuestro juicio, algunas de los pronunciamientos más relevantes que han tenido lugar sobre la cuestión son los siguientes (Rastrollo Suárez, 2022):

² Esta parte del trabajo tiene como base el anterior estudio del mismo autor «La evaluación del desempeño en el sector público a través de la jurisprudencia», publicado en 2022 en el número 371 de la revista *Capital Humano*.

- La evaluación del desempeño debe aplicarse a la totalidad de los empleados públicos. Tiene una doble dimensión como deber y derecho, conectado a su vez con otros muchos deberes y derechos de gran relevancia (mantenimiento del puesto, formación, retribuciones, carrera horizontal o continuidad en el teletrabajo, por poner solo algunos ejemplos) y se encuentra en directa relación con el principio de eficacia administrativa, que es aplicable al conjunto de la organización (Rastrollo Suárez, 2017, 2018). El evitar que un colectivo de empleados públicos se someta a los procedimientos de evaluación podría ser contrario al principio de igualdad de trato y no discriminación, además de al principio de eficacia, que debe regir sobre la totalidad de la organización administrativa (Sentencias 803/2015 de 21 de diciembre, RJCA\2016\294, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana o 402/2017 de 8 de marzo (RJ\2017\1130) y de 18 de diciembre del Tribunal Supremo (1796/2018).
- Respecto a la necesidad de acotar el ámbito de interpretación de muchos de los conceptos utilizados en los procedimientos de evaluación, se pronunció el Tribunal Supremo —al referirse a la evaluación y el compromiso con la organización recogido como aspecto a evaluar por el Decreto n.º 395/2005, de 22 de noviembre, del Departamento de Sanidad, por el que se regula el desarrollo profesional de los profesionales sanitarios del Grupo Profesional A.1. Facultativo médico y técnico del Ente Público de Derecho Privado *Osakidetza*-Servicio Vasco de Salud—, determinando que «en la medida en que se refieren a la actividad profesional y tienen esos referentes legales puede ser objetivada de manera que no se traduzca en cauce de introducción de elementos que se presten a la arbitrariedad» (González Hernández, 2022: 84).
- Es preciso destacar —y no perder de vista al suponer en buena medida la base para una correcta evaluación— que, al implicar esta la medición en relación a la consecución de objetivos, no pueden existir puestos sin competencias atribuidas (Sentencia 63/2020 de 5 de febrero de 2020 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid). Como indicamos reiteradamente (Rastrollo Suárez, 2018), la inexistencia de relaciones de puestos de trabajo adecuadas que reflejen de forma fidedigna lo que se hace o no en la organización, imposibilita desarrollar procedimientos de evaluación válidos. Esta circunstancia, se encuentra en algunos casos motivada tanto por la incapacidad técnica de algunas administraciones, que carecen de los recursos necesarios para elaborar estos instrumentos, como por las resistencias ofrecidas tanto por los superiores jerárquicos como por los propios empleados, que en algu-

nos casos rehúsan que se refleje documentalmente la cantidad de tareas que en teoría se les asignan por no coincidir exactamente —bien por defecto o bien por exceso— con las que en realidad, terminan desarrollando.

- De la capacidad de condicionar la aplicación y el desarrollo del Derecho disciplinario que tienen los procesos de evaluación, da cuenta el hecho de que la jurisprudencia ha reconocido de forma expresa que las evaluaciones positivas justifican el desplazamiento del *onus probandi* a la Administración en casos de cese. Así lo indicó expresamente la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2014 de 24 de febrero (RTC\2014\31).
- En relación al especial celo que debe tener la administración a la hora de penalizar a consecuencia de los resultados obtenidos a partir de la evaluación, resulta significativa la anulación del Acuerdo sobre condiciones de trabajo del Ayuntamiento de Gijón en lo relativo a la pérdida del grado a partir de lo establecido por la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 2013, RJ\2013\1726).
- En conexión con el anterior pronunciamiento, el Tribunal Supremo tuvo la ocasión de advertir en la Sentencia de 28 de abril de 2022 que, «tratándose de personal docente no universitario, la Administración autonómica catalana no puede regular reglamentariamente la remoción del puesto obtenido por concurso, por evaluación negativa del cumplimiento, con apoyo en el artículo 75 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, siendo necesario el desarrollo legislativo previsto en la disposición final cuarta del EBEP» (Chaves García y Rastrollo Suárez, 2022).
- El Tribunal Supremo también ha tenido la ocasión de pronunciarse en relación a la evaluación en el ámbito universitario, donde alcanza una especial importancia. En tal sentido, puso de manifiesto que «la puntuación que la Comisión de Acreditación de Catedráticos de Universidad debe asignar a los méritos del solicitante ha de atribuirse por cada uno de los subapartados en que se dividen los apartados previstos en los Principios y Orientaciones para la Aplicación de los Criterios de Evaluación establecidos para el acceso a los Cuerpos de Catedráticos de Universidad, motivándose tal asignación a cada apartado y subapartado» (STS de 30 de junio de 2021). Además, ha señalado que con arreglo a la disposición final 26ª de la Ley 22/2013, el silencio administrativo aplicable a las solicitudes de evaluación de la

actividad de investigación (sexenios) que formula el personal docente e investigador de las distintas Universidades, es negativo (STS 482/2021 y 741/2021) (Chaves García y Rastrollo Suárez, 2022).

3. LA RELACIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, como en el caso de la figura objeto de nuestro estudio, responde a un proceso de reformas institucionales a nivel internacional. Este propugna la necesidad de implantar una cultura de la evaluación en las administraciones directamente relacionada con el fomento prácticas más democráticas y que garantice la búsqueda de la mejora continua y el incremento de la transparencia en el seno de las administraciones (Howlet, 2009; OCDE, 2016 y 2021; De Camargo Lima y Toro, 2020). Ejemplo de ello, en diferentes ámbitos de la actividad administrativa en España, son la puesta en marcha de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) o de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon).

Si bien las referencias a la función pública son limitadas en la Ley 27/2022, resulta evidente que el correcto desarrollo de políticas públicas depende, en buena medida, de las capacidades de los empleados públicos. Ello, en relación a determinados aspectos fundamentales para el correcto desarrollo de los procesos de evaluación, como el rigor y el sistematismo, la utilización de resultados y el acceso ciudadano a la información (Lázaro, 2015; Nguyen, Kumar, C. Jiang, y Zimmerman, 2023). Partiendo de esa base, realizaremos algunas precisiones en torno a la necesidad de impulsar un desarrollo futuro paralelo de la evaluación del desempeño y la evaluación de políticas públicas.

En primer término, la necesidad de hacer hincapié en dos aspectos vinculados al diseño del procedimiento de evaluación del desempeño: la planificación y la supervisión continuas.

La aprobación de la norma, demanda la integración de la evaluación del desempeño en la planificación estratégica de la Administración, así como el diseño de las conexiones que pueda tener con su posterior revisión (cuestión que se ha recogido, como hemos visto en páginas precedentes, en la legislación andaluza, si bien de manera muy superficial). Pero, además, también en conexión con las determinaciones contenidas en la Ley 27/2022, es preciso el establecimiento de mecanismos que garanticen una supervisión y revisión continuas de los procesos que redunden, a su vez, en una continua mejora.

Ello, pone en evidencia la necesidad de que las administraciones que aún no han impulsado su creación, cuenten con un órgano técnico e independiente encargado de monitorizar, supervisar y revisar la evaluación del desempeño, garantizando su permanencia como política pública y manifestación directa de los principios de buen gobierno, en estrecha conexión con el derecho de los ciudadanos a la buena administración.

En segundo término, la exigencia de tener en cuenta el conocimiento de los procesos de formulación y evaluación de políticas públicas, tanto en relación al acceso como a la formación de los empleados públicos (Pastor Sainz-Pardo, 2023: 134 y 137), para asegurar que el personal de la administración es conocedor su alcance y la relevancia, lo que supone una necesidad asegurar el éxito de su desarrollo (Timperley y Robinson, 1997). Los planes de formación son, además, una excelente oportunidad para impulsar el conocimiento en el seno de la organización de las posibilidades abiertas por la inteligencia artificial en el desarrollo futuro de la gestión pública (Soriano Aranz, 2022) y para incidir en la necesidad de que, quienes participen en los procesos de evaluación, desarrollen capacidades vinculadas al liderazgo y aprendan a gestionar los dilemas que se generan cuando existe la necesidad de conciliar la rigurosidad del análisis con la exigencia de mantener buenas relaciones con el resto de empleados (Cardno, 1999).

En último término, la conveniencia de tomar en consideración las singularidades que presenta el desarrollo de la figura en el marco de la organización administrativa a la hora de diseñar procedimientos de evaluación de políticas públicas que, en buena medida, analizamos a lo largo del epígrafe siguiente.

4. LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN OTROS SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO

A lo largo de las primeras décadas del siglo XX, se ha producido una evolución significativa de los sistemas de evaluación del desempeño en distintas administraciones del mundo. Ejemplos paradigmáticos en el entorno europeo resultan el modelo de evaluación impulsado en Francia a partir del ciclo de reformas iniciado en el país tras la aprobación del *El Décret n.º 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat* o en Italia, a partir de la denominada reforma Brunetta de 2009 (Rastrollo Suárez, 2018: 134). Lejos de estancarse, los legisladores de algunos países europeos han ido perfeccionando diferentes aspectos de lo inicialmente planteado a lo largo del tiempo (Boto Álvarez, 2020, Crespo González, 2021).

Pese a que los estudios enfocados en determinar la eficacia y la eficiencia de los procedimientos de evaluación no son, en general, demasiado concluyentes y a los peligros de extraer conclusiones generales (Bellé, 2015; Drechsler y Randma-Liiv, 2015; Hammerschmid, Van de Halle Andrews y Bezes, 2016; Kim y Holzer, 2016; Staroňová, 2017; Murphy, 2020 o Hajnal y Staroňová, 2021), resulta interesante destacar algunas evidencias.

Uno de los que ha sido objeto de mayor atención científica es el *Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública* (SIADAP), en el marco de la administración portuguesa. Como en el caso británico (Rastrollo Suárez, 2018: 150), se caracteriza por ser un sistema de cuotas que predetermina el porcentaje de empleados públicos que van a recibir una determinada calificación. De esta forma, el 75 % de los empleados públicos portugueses sometidos al SIADAP no puede optar más que a tener una calificación de «rendimiento adecuado», sólo el 5 % de los empleados puede alcanzar un «Rendimiento Excelente» y el 20 % un «rendimiento relevante». El resto no podrá estar dentro de los anteriores porcentajes, independientemente del esfuerzo desarrollado.

El sistema portugués, que cumple con los cánones del *New Public Management*, se percibe por parte de los empleados públicos como injusto. Cómo una forma, en definitiva, de enmascarar bajo una capa de aparente innovación vinculada a los principios de eficacia y rendición de cuentas lo que, en la práctica, se revela como la forma de asegurar la continuidad de un modelo de función pública esencialmente basado en la antigüedad y poco conectado con una cultura organizacional más moderna (Madureira, Rando y Ferraz, 2020: 9).

Además, es una forma de alentar un excesivo individualismo (Madureira, Rando y Ferraz, 2020: 2), que resulta poco compatible con el desarrollo de políticas públicas eficaces, directamente conectadas con la potestad de auto-organización y con la existencia de una burocracia mecanicista, compuesta por empleados con una fuerte conexión e interdependencia en relación a la consecución de los objetivos establecidos, sin importar el grado de complejidad de las tareas a realizar. Sin dejar de lado del todo la recompensa por el trabajo individual como revulsivo para fomentar la innovación o la excelencia —como ocurre en el caso italiano a través del *bonus annuale delle eccellenze* y el *premio annuale per l'innovazione* (Rastrollo Suárez, 2018: 173)—, parece lógico poner el acento, dentro de la evaluación del desempeño en la administración, en la necesidad de promover que los empleados públicos hagan en su conjunto las cosas bien y no tanto en destacar a unos pocos sobre los demás, dentro de un juego en el que las cartas están marcadas. Más aún cuando la de evaluación es una potestad caracterizada por la discrecionalidad.

En este sentido, cabe destacar que la evaluación del desempeño del empleo público en Europa ha ido paulatinamente evolucionando, pasando buena parte de los sistemas de identificarse como «sistemas incentivadores» a hacerlo como «sistemas de desarrollo».

Los primeros, diseñados durante el auge del *New Public Management* (NPM), se caracterizan por la relevancia de los incentivos individuales, en conexión con una visión económica del comportamiento humano considerada, a su vez, base para la consecución de la eficacia. Estos sistemas de evaluación (que mantienen mayoritariamente rasgos propios de la *NPM*), se asemejan mucho más a los del sector privado (Poór, Jepsen, Musztyné Báfai, Pótó, Valentinyi y Karoliny, 2021).

Como consecuencia de las críticas generadas por este modelo, algunos sistemas europeos han pasado a incorporar progresivamente rasgos característicos del modelo «de desarrollo», reivindicados desde el ámbito del *Post New Public Management* (PNPM). Ello, implica una mayor vinculación con la mejora continua, la participación de los empleados y la interacción con el resto de miembros de la organización (Hajnal y Staroňová, 2021: 749). Asimismo, se han orientado en mayor medida a procurar la satisfacción de los usuarios de servicios públicos (Moga, L. M., Ricia, S. C., Matic, A. E. y dediu, B. I., 2018).

Ha quedado además en evidencia que, en general, el grado de satisfacción con los sistemas de evaluación está, tanto en el sector privado como en el público, directamente relacionado con la precisión apreciada en el diseño de los procedimientos por los trabajadores (Rodrigues, Gomes y Junça Silva, 2023: 83) lo que, en general, casa mal con la habitualidad con la que pueden encontrarse conceptos jurídicos indeterminados en la legislación sobre empleo público. También, con el peso de las decisiones de carácter político en el seno de las organizaciones (Rubin, 2015). Este rasgo común se observa en sistemas de evaluación con diseños muy variados y que se encuentran implantados tanto en Europa como en América del Norte y del Sur (Harrington y McCaskill, 2022).

Además de la percepción de justicia en el sistema de evaluación, algunos estudios empíricos han dejado en evidencia la relevancia que tiene la formación con la que cuentan en la materia tanto directivos como empleados, su conocimiento de los criterios a manejar y, especialmente, la fluidez de la comunicación entre las partes implicadas en el proceso (Larsson, Eriksson y Adolfs-son, 2022).

Conviene destacar que el impulso a sistemas de evaluación más justos en el sector público (caracterizados por favorecer la comunicación constante entre

los implicados en el proceso y estar los conceptos a manejar suficientemente claros), debe acompañarse por un esfuerzo en materia de formación y comunicación internas. Estudios empíricos en el marco diferentes sistemas de empleo público han puesto de relieve que su mejor funcionamiento depende, no solamente de que se diseñen mejor, sino de que esa mejora continua sea percibida por los empleados y, a raíz de ello, despliegue efectos directos en cuanto a su implicación (Vidè, Micacchi, Barvieri y Valotti, 2022).

Los estudios empíricos también identificado entre algunos de los mayores obstáculos existentes para un diseño adecuado de los procesos de evaluación en el sector público la estabilidad en el trabajo (intrínseca a la función pública por ser garantía de independencia), la rotación de supervisores (que pone de relevancia la necesidad de ahondar en la formación de personas especializadas en el desarrollo de los procedimientos), la autonomía y discrecionalidad característica de los órganos administrativos encargados de la evaluación (que debe ser matizada por el carácter dialéctico de la evaluación en el sector público, la articulación de un sistema adecuado de recursos y la garantía de los entes encargados de su resolución), el corporativismo característico de algunos cuerpos y escalas, la falta de cultura gerencial o la dificultad para aceptar las críticas derivadas de los resultados arrojados por el procedimiento (que pone, de nuevo, de relieve la necesidad de hacer pedagogía sobre la materia) (Sánchez Elvira y Bruno-Faria, 2021).

5. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO Y TELETRABAJO

La adopción del teletrabajo en el seno de las organizaciones públicas implica la necesidad de rediseñar la gestión del empleo público, lo que afecta de lleno a lo vinculado a la evaluación del desempeño. Ello desde su planeamiento inicial —en lo referido a la asignación de tareas y puestos y el diseño de las relaciones de puestos de trabajo, que deben contar con un carácter dinámico y no estático, reflejando en relación con cada puesto si es susceptible el teletrabajo y en qué porcentaje (Mazo Somarriba, 2021: 138)—, hasta su desarrollo, que debe fundamentarse en criterios no tanto cuantitativos, sino relacionados con la calidad.

Para la evaluación del desempeño, el teletrabajo implica que el encargado de tareas directivas las ejerce en relación a un «cuadro de mandos», con lo que pasa a evaluar el trabajo realizado, más que la forma de realizarlo. Se trata, en definitiva, de una nueva forma de dirección que modifica las tradicionales concepciones de espacio y tiempo y obliga a tener en cuenta más la calidad que la cantidad (Rodríguez Fernández, 2021).

Con independencia de esta consideración general, debemos destacar que la incorporación del teletrabajo al ámbito de la función pública puede suponer un escenario sensible a la vulneración de derechos del empleado público, lo que es necesario evitar específicamente en relación a la evaluación del desempeño que, como hemos indicado en distintas ocasiones, cuenta con la doble dimensión de derecho y deber (Rastrollo Suárez, 2021: 161; 2018: 262). Esta necesidad de regulación adecuada en el desarrollo del teletrabajo, se hace más acuciante en la medida en que la adopción de esta nueva modalidad laboral ha incrementado considerablemente la relevancia de la evaluación en el marco del empleo público, al convertirse en buena medida en garantía que justifica la implantación y continuidad del teletrabajo en la administración.

Sin una adecuada regulación, además, el teletrabajo puede tener como efecto directo el aumento del individualismo y el aislamiento. Ello choca frontalmente tanto con la dinámica que la evaluación debe adoptar en el ámbito de la organización administrativa, para asegurar su compatibilidad con el desarrollo de políticas públicas, como con los modelos de evaluación del desempeño «de desarrollo» que —como hemos visto—, han acabado por imponerse mayoritariamente en el ámbito de los sistemas de empleo público de nuestro entorno, por conectar más con la particular idiosincrasia de la organización administrativa. Será necesario tener en cuenta estas previsiones a la hora de elaborar el denominado Plan o programa de teletrabajo, exigido por distintas normas autonómicas para su implantación en un determinado ámbito y resultante del diálogo entre administración y el empleado.

Pasando al examen de normas concretas, podemos destacar lo previsto por el artículo 7 del Decreto 49/2021, de 1 de abril que regula el teletrabajo como finalidad de prestación de servicios del personal empleado público de la Administración de la Generalitat Valenciana, que establece que el control y la evaluación en este ámbito se llevan a cabo en torno al cumplimiento de objetivos o consecución de resultados, por lo que en ella es fundamental lo determinado en el programa de teletrabajo o plan personal de teletrabajo. La norma valenciana, además, hace referencia los períodos mínimos de interconexión y la labor de las personas responsables de las unidades administrativas, que deben llevar a cabo la evaluación. En otras normas, como la Orden de 14 de diciembre de 2020 por la que se publica el Acuerdo sobre la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, directamente se hace referencia al impulso a sistemas de autoevaluación, lo cual no parece demasiado adecuado y menos en un contexto aun tan desregulado.

Cabe destacar además que, como no podía ser de otra manera, la formación —en directa conexión con la evaluación—, ha alcanzado una renovada rele-

vancia. Buena parte de las legislaciones autonómicas sobre teletrabajo prevén, por una parte, una obligación de formación previa para acceder a la modalidad en colaboración con las Escuelas autonómicas de Administración Pública (Cataluña, Extremadura, Galicia, País Vasco, La Rioja y País Vasco) y, por la otra, la equiparación del derecho a la formación de teletrabajadores y empleados presenciales (Castilla y León y Comunidad Valenciana) (Rastrollo Suárez, 2021: 161).

6. CONCLUSIONES

Aunque se han dado avances significativos en el desarrollo de la evaluación del desempeño en el ámbito de la legislación autonómica, aún existe un relevante margen de mejora regulatoria en la materia. Es destacable la falta de precisión de las normas con rango de ley en relación a algunos aspectos de singular relevancia, como la definición de los criterios a tener en cuenta en relación a la conducta de los empleados (Andalucía) o la composición de las comisiones de supervisión o seguimiento (Castilla y León o Extremadura).

Es esta, a nuestro juicio la mayor crítica que puede hacerse: la falta de voluntad en torno a la creación de órganos dotados de potestades como la reglamentaria y la de supervisión, encargados del impulso y la asistencia en la configuración de los procesos de evaluación (unos) y la resolución de recursos (otros). La constitución de este tipo de órganos, con una composición técnica y transversal y una independencia legalmente reconocida podría garantizar su permanencia como política pública y manifestación directa de los principios de eficacia y buen gobierno, en estrecha conexión con el derecho de los ciudadanos a la buena administración. En tal sentido, cabe alabar el esfuerzo realizado en el País Vasco con la creación de la Comisión de coordinación del empleo público de Euskadi como órgano técnico de coordinación, intercambio de información, consulta y cooperación entre los distintos niveles territoriales y la Universidad del País Vasco y lamentar que nunca llegara a materializarse la creación de la Oficina de Supervisión, Control Interno y Evaluación del Personal de la Administración de la Generalitat planteada en el Anteproyecto de Ley de Empleo Público de la Comunidad Valenciana.

Entre los aspectos positivos, podemos destacar el intento de vincularla a la planificación —y por lo tanto al desarrollo y evaluación de políticas públicas— (Andalucía), que no obstante debería ser objeto de una mayor precisión por vía reglamentaria o la profundidad con la que se aborda la definición de los objetivos en algunas normas, como la riojana.

La jurisprudencia sobre evaluación del desempeño en el sector público ha dejado en evidencia una serie de aspectos relevantes a lo largo del tiempo. Entre ellos, podemos destacar la necesidad de objetivación de los conceptos utilizados en los procesos de evaluación, la exigencia de que no existan puestos sin competencias atribuidas en la administración, como base necesaria para realizar la evaluación, o el desplazamiento del *onus probandi* a la Administración en casos de cese a consecuencia de las evaluaciones positivas.

La —necesaria— vinculación de la evaluación del desempeño a la de políticas públicas, requiere tomar en consideración algunos aspectos a la hora de modular la futura evolución legislativa de la figura. Entre ellos, la necesidad de integrar la evaluación del desempeño en la planificación estratégica, la inclusión de la referencia a la evaluación de políticas públicas en el acceso y la formación de empleados (particularmente de los encargados de evaluar) y, por último, de sincronizar ambas lo que, a nuestro juicio, implica poner más el acento en la evaluación del desempeño colectivo que en la individual.

La revisión de los sistemas de evaluación en diferentes países de nuestro entorno denota una paulatina evolución de los «sistemas incentivadores» a «sistemas de desarrollo», reivindicados desde el ámbito del *Post New Public Management* y caracterizados por una mayor vinculación con la mejora continua, la participación de los empleados, la interacción con el resto de miembros de la organización y la satisfacción de los usuarios. También se observan un conjunto de problemas comunes a la evaluación del desempeño desarrollada en el ámbito de las organizaciones públicas, como los relacionados con la estabilidad en el trabajo, la rotación de supervisores, la autonomía y discrecionalidad de los órganos, el corporativismo, la falta de cultura gerencial o la dificultad para aceptar las críticas.

Por último, al revisar la dimensión que alcanza la evaluación del desempeño en el ámbito del teletrabajo, hemos puesto de manifiesto que, en este contexto y en conexión con la necesidad de conectar evaluación del desempeño con evaluación de políticas públicas, las tareas se llevan a cabo en relación a un «cuadro de mandos», pasando a tomar más relevancia la calidad que la cantidad. Se hace preciso preservar en este contexto la dimensión de la evaluación como derecho y deber y tener en cuenta la necesidad de que, en futuras normas administrativas que regulen aspectos como el uso inteligencia artificial, el tratamiento de datos personales, el aislamiento, la desconexión digital o la lucha contra el ciberacoso, se tenga especialmente en cuenta a los empleados públicos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Bell, N. (2015). «Performance-related pay and the crowding out of motivation in the public sector: a randomized field experiment», *Public Administration Review*, 2(75): 230-241.
- Boto Álvarez, A. (2020). «La metamorfosis de la función pública francesa: laboralización y flexibilidad», *Revista General de Derecho Administrativo*, 53.
- Cardno, C. (1999). «Appraisal policy and implementation issues for New Zealand schools», *International Journal of Educational Management*, 2(13): 87-98. <<https://doi.org/10.1108/09513549910261168>>.
- Chaves García, J. R. y Rastrollo Suárez, J. J. (2022). «Síntesis de la jurisprudencia casacional sobre empleo público más significativa del año 2022», *Documentación Administrativa*, 9: 134-165.
- Crespo González, J. (2021). «¿Debe la alta función pública parecerse a la sociedad? Algunas enseñanzas de la reforma de la alta función pública en Francia», *Documentación Administrativa*, 8: 9-24.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review*, 5(64): 748-765.
- Lima, R. y Toro, E. (2020). «Homogeneidad y heterogeneidad en los resultados de dos instrumentos de evaluación de políticas públicas», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 77: 97-126.
- Drechsler, W. y Randma-Liiv, T. (2015). «The new public management then and now: lessons from the transition in Central and Eastern Europe», en Nemeč, J. y De Vries, M. S. (eds.), *Experiences from Transition and Emerging Countries* (pp. 33-49), Bruselas: Bruylant.
- González Hernández, M. J. (2022). «La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual», *Documentación Administrativa*, 9: 75-91.
- Hajnal, G. y Staroňová, K. (2021). «Changing patterns of individual performance appraisal systems for civil service in European Union countries: toward a developmental or an incentivizing model», *International Journal of Public Sector Management*, 7(34): 748-764.
- Hammerschmid, G.; Van de Walle, S.; Andrews, R. y Bezes, P. (eds.) (2016), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Harrington, J. y McCaskill, J. (2022), «Does goal setting matter? The impact of employee-level and organizational-level goal properties on public employees’ perception of performance appraisal fairness», *International Journal of Public Sector Management*, 2(35): 133-149.

- Howlet, M. (2009): «Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada», *Canadian Public Administration*, 52(2): 153-175.
- Jiménez Asensio, R. (2011). «Una nueva Ley de Empleo Público para Euskadi: inercia versus innovación», *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria/Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 1: 11-34.
- Kim, T. y Holzer, M. (2016), «Public Employees and Performance Appraisal: a study of antecedents to employees' perception of the process», *Review of Public Personnel Administration*, 1(36): 31-56.
- Larsson, B.; Ulfsdotter Eriksson, Y. y Adolfsson, P. (2022). «Motivating and Demotivating Effects of Performance-Related Pay in Swedish Public Sector Organizations», *Review of Public Personnel Administration*, 42(3): 444-463.
- Lazaro B. (2015). «Comparative study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America, Eurosocal», disponible en <http://sia.eurosocal-ii.eu/files/docs/1456851768-E_15_ENfin.pdf> (consultado: 10 de mayo de 2023).
- Madureira, C.; Rando, B. y Ferraz, D. (2021). «The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions», *International Journal of Public Administration*, 4(44): 300-310.
- Mazo Somarriba, L. (2021). «Criterios y procedimientos para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo», *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria – Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 4/2021: 126-145.
- Moga, L. M.; Ricia, S. C.; Matic, A. E. y Dediu, B. I. (2018). «Particularities of the Human Resources Evaluation in Public Administration» *Quality-access to success*, 165(19): 122-124.
- Murphy, K. R. (2020). «Performance evaluation will not die, but it should», *Human Resource Management Journal*, 1(30): 13-31.
- Nguyen, L. N.; Kumar, C.; Jiang, B. W. y Zimmerman, N. (2023). «Implementation of Systems Thinking in Public Policy: A Systematic Review», *Systems*, 2(11).
- OCDE (2016). *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <<https://doi.org/10.1787/9789264263871-en>> (consultado: 10 de mayo de 2023).
- OCDE (2021). *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*. OCDE Publishing. <<https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>> (consultado: 10 de mayo de 2023).
- Pastor Sainz-Pardo, I. (2023). «El papel del INAP en el aprendizaje de políticas públicas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31: 126-139.
- Poór, J.; Jepsen D. M.; Boróka Bátfai, V. M.; Pótó, Z.; Valentinyi K. V. y Karoliny Z. (2021). «Regional HRM Trends in Private and Public Sectors: A Comparative Approach», *Journal of East-West Business*, 27(4): 311-331.

- Rastrollo Suárez, J. J. (2017). «La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño», *Revista General de Derecho Administrativo*, 45.
- (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Valencia: Tirant lo blanch.
- (2021). *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*. Cizur Menor: Aranzadi.
- (2022). «La evaluación del desempeño en el sector público a través de la jurisprudencia», *Capital Humano*, 371.
- Rodrigues, R. I.; Gomes, C. y Junça-Silva, A. «The role of satisfaction with the performance appraisal: a comparative study between the public and private sectors», *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 25: 72-87.
- Rodríguez Fernández, M. L. (2021). «Empleo tecnológico y teletrabajo en el empleo público», *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria-Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 4/2021: 18-39.
- Rolim Ensslin, S.; Marx Wilter, L. y Pedersini, R. (2022). «Performance evaluation: a comparative study between public and private sector», *International Journal of Productivity and Performance Management*, 5(7): 1761-1785
- Rubin, E. V. (2015). «Hacer que los empleados rindan cuentas por el logro de los objetivos de la organización: el caso del gobierno federal de los Estados Unidos», *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 1(18): 75-104. <<https://doi.org/10.1108/IJOTB-18-01-2015-B005>>.
- Soriano Arnanz, A. (2022). «El uso de la inteligencia artificial en la selección y gestión del personal de las administraciones públicas», *Documentación Administrativa*, 9: 11-25.
- Staroňová, K. (2017), *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission, Study Commissioned under the Slovak EU Presidency*, EUPAN and Government Office Slovakia, Bratislava, disponible en <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_2_SK_Performance_Appraisal_in_the_EU_Member_States_and_the_European_Commission.pdf> (consultado: 10 de mayo de 2023).
- Timperley, H. S. y Robinson V. M. J. (1997). «The Problem of Policy Implementation: The case of performance appraisal», *School Leadership & Management*, 17(3): 333-346
- Vidè, F.; Micacchi, L.; Barbieri, M. y Valotti, G. (2022). «The Renaissance of Performance Appraisal: Engaging Public Employees Through Perceived Developmental Purpose and Justice». *Review of Public Personnel Administration*, 0(0). <<https://doi.org/10.1177/0734371X221116584>> (consultado: 10 de mayo de 2023).

