



Documentación Administrativa. Nueva época, número 9, Diciembre de 2022
Monográfico: Mujer y empleo público: una aproximación al conocimiento experto en recursos humanos y gestión pública en clave de género
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 14-10-2022
Modificado: 28-11-2022
Aceptado: 22-12-2022
Publicado: 19-01-2023
DOI: <https://doi.org/10.24965/da.11139>
Páginas: 75-91

Referencia: González Hernández, M. J. (2022). La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual. *Documentación Administrativa. Nueva época*, 9, 75-91. <https://doi.org/10.24965/da.11139>

La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual

The evaluation of performance in the public sphere: an unequal path

González Hernández, María José
Ayuntamiento de Los Realejos (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2334-2789>
mjgh.realejos@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Jefe de Servicio de Servicios Generales del Ayuntamiento de Los Realejos y, en la actualidad, Secretaria Accidental del mismo. Diploma en Dirección de Recursos Humanos por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Máster en Empleo Público local por el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro de la Asociación Nacional de responsables, Expertas y Expertos en gestión de personas en la Administración Local (ANEXPAL), de la Asociación Canaria de Técnicos de Personal de la Administración Local (ACATPAL), de la Asociación por la Dirección Pública Profesional de Canarias (ADPC) y de la Asociación de Mujeres en el Sector Público (AMSP).

RESUMEN

El presente artículo versa sobre la implantación de la figura de la evaluación del desempeño en el sector público español con posterioridad al año 2007, con especial referencia a aquellas experiencias, tanto del ámbito autonómico (País Vasco, La Rioja, Galicia, Valencia, Castilla-La Mancha, Asturias, Andalucía y Extremadura) como de las Entidades locales (Diputación de Valladolid y los Ayuntamientos de Valencia, Alicante y Los Realejos), que han supuesto, con mayor o menor fortuna, la entrada en las organizaciones de técnicas dirigidas a someter a los/as empleados/as públicos/as al análisis de lo que hacen, el cómo lo hacen o lo que consiguen con lo que hacen. Y todo ello enmarcado en el hecho de que a la mayor parte de los/as empleados/as públicos/as, sobre todo en el ámbito local, la figura les es ajena al no haberse interiorizado el concepto y estar pendiente, además, en muchos territorios, el desarrollo normativo por parte del legislador autonómico.

PALABRAS CLAVE

Evaluación; rendimiento; desempeño; objetivos; competencias.

ABSTRACT

This article deals with the implementation of the figure of performance evaluation in the Spanish public sector after 2007, with special reference to those experiences, both in the regional sphere (Basque Country, La Rioja, Galicia, Valencia, Castilla-La Mancha, Asturias, Andalucía and Extremadura) as well as local Entities (Valladolid Provincial Council and the Valencia, Alicante and Los Realejos City Councils), which have meant, with greater or lesser success, the entry into organizations of techniques aimed at subjecting public employees to analyze what they do, how they do it or what they achieve with what they do. And all of

this framed in the fact that most of the public employees, especially at the local level, are alien to the figure as they have not internalized the concept and are pending, moreover, in many territories, the regulatory development by the autonomous legislator.

KEYWORDS

Evaluation; performance; objectives; skills.

SUMARIO

INTRODUCCION. 1. MARCO TEÓRICO. 2. METODOLOGIA. 3. LA VISION DE LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO EN SUS INICIOS. 3.1. LA VISION DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL LIBRO BLANCO DEL EMPLEO PÚBLICO. 3.2. LA VISION DEL ESTATUTO BÁSICO: EL ARTÍCULO 20 DEL TRLEBEP. 4. UN RECORRIDO POR LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS. 5. LA APLICACIÓN DE LA EVALUACION DEL DESEMPEÑO EN EL ÁMBITO LOCAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

INTRODUCCIÓN

Pensar que el concepto de la evaluación del desempeño en el complejo mundo de los recursos humanos nació en el 2007 con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) supone desconocer gran parte de nuestra historia.

Así, olvidándonos incluso de las primeras experiencias en la China de la Dinastía Wei o de los griegos en tiempos del gran Pitágoras, ya con San Ignacio de Loyola nos encontramos con la «autoevaluación» implantada por y para los miembros de la Compañía de Jesús.

En los tiempos actuales, sin embargo, a pesar de su dilatada implantación en el sector privado, lo cierto es que en el ámbito de lo público la implantación de técnicas de evaluación han sido escasas. Y ello a pesar de las indudables ventajas que, a nivel organizacional y personal, tienen las mismas en aspectos como la mejora de la toma de decisiones organizacionales y el diseño de áreas de mejora en la gestión de recursos humanos, sirviendo, simultáneamente, de herramienta para la motivación del personal. Asimismo, es una herramienta que sirve de apoyo a la hora de poner de manifiesto ineficientes programas de formación y realizar seguimientos en el desempeño del puesto contribuyendo incluso a objetivar más aún el sistema de provisión.

En el ámbito europeo, con muchísima antelación a España, han sido muchas las experiencias de países europeos que suponen un antecedente remoto de la evaluación del desempeño en el sector público como en Francia con la denominada «notation» o calificación de los funcionarios o el Rapporto informativo e giudizio complessivo por el art. 42 del Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato italiano de 10 de enero de 1957.

En España, como único antecedente que pudiera invocarse con carácter previo al 2007, únicamente puede mencionarse el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado cuyo artículo 66 estableció la posibilidad de premiar a aquellos funcionarios que se distinguieran notoriamente en el cumplimiento de sus deberes a través de la mención honorífica, los premios en metálico y las condecoraciones y honores, con reflejo en la hoja de servicios del funcionario y que se tendrían en cuenta como mérito en los concursos.

Al margen de dicho precepto, lo cierto es que, como indica Asensio Roca (2019), hasta el EBEP, el sometimiento a calificación a los/as empleados/as públicos/as de su actividad o de los resultados alcanzados era totalmente extraño, tanto para la legislación como para las propias Administraciones.

Frente a ello, para la ciudadanía la visión de un sector público «sometido a evaluación» desde siempre ha sido una de las exigencias más generalizadas. Y, una y otra vez, en las constantes encuestas de satisfacción a las que sometemos a los ciudadanos, a veces sin un objetivo claro, nos aparece, de forma repetida, la petición de que los/as empleados/as públicos/as seamos evaluados con métodos objetivos en el ejercicio de nuestra función y que, en caso de que los resultados sean negativos, los mismos supongan alguna consecuencia desfavorable. En este sentido, recientemente nos encontrábamos con titulares tan pomposos como el publicado en la prensa andaluza indicando que «La Ley de Función Pública penalizará a los funcionarios

con un mal desempeño»¹, al que los comentarios de los contenidos digitales aplaudían como si, sorpresivamente, se hubiese descubierto la figura y supusiese un antes y un después en el empleo público.

Sin embargo, como veremos a lo largo de este artículo, después de 15 años de aparición del concepto en la normativa básica del empleo público, las técnicas de evaluación, salvo honrosas experiencias que se analizarán, o no se han implantado o se han regulado en normativas autonómicas o reglamentos locales, sin aplicabilidad práctica alguna. Y ello a pesar de que, ya en el 2007, Gorriti afirmaba, «con evidencias, que existen criterios, contenidos y técnicas para hacer buenas Evaluaciones de Desempeño en las Administraciones Públicas» (Gorriti, 2007).

En este sentido, la falta de implantación de estas técnicas y su reflejo en la carrera profesional supone, además, una consecuencia: aumentar la desgana de aquellos empleados/as que, inicialmente motivados por la regulación normativa, observan progresivamente que la tan deseada evaluación se convierte en «café para todos». En palabras de Rodríguez Fernández «en una administración pública rígida y jerárquica excesivamente politizada, con un estrecho margen para exigir responsabilidades a autoridades y funcionarios, lenta, desmotivada y anclada en la tradicional cultura funcionarial, no sólo no podrá ser el motor de cambio, sino que será una barrera persistente al mismo» (Rodríguez Fernández, 1995).

Cierto es que el antecedente más cercano del complemento de productividad como concepto retributivo en los términos del artículo 4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración Local, no tuvo una implantación que realmente supusiera la verdadera existencia de un especial rendimiento, una actividad extraordinaria o un interés o iniciativa en el puesto de trabajo, produciéndose, progresivamente, una desnaturalización de su carácter objetivo agravado por el hecho que la propia Administración ha «colaborado» en la discrecionalidad de su reconocimiento, vulnerando el principio de igualdad y produciendo una profunda desconfianza de los/as empleados/as públicos/as hacia dicho concepto retributivo. Tal es así que su conceptualización, a través de la negociación colectiva, como un concepto «ordinario», más las sucesivas resoluciones judiciales que reconocen su percibo en situaciones como incapacidad temporal e incluso, períodos vacacionales, han originado un excesivo recelo hacia la figura de la evaluación como posible heredera del mismo.

1. MARCO TEÓRICO

Siguiendo a Zerilli (1987), la evaluación de rendimiento es un proceso que consiste en la identificación, medición y gestión del rendimiento, permitiendo la determinación de los aspectos que se deben conocer para medir el rendimiento de los individuos en aquellas áreas de la organización donde pueda ser crítica o relevante para los objetivos de ésta.

Esa medición va a permitir conocer con exactitud el rendimiento de estos individuos, es decir, cuánto se ha rendido en una determinada área de la organización y diferenciar quién o quiénes han obtenido mejores o peores rendimientos. Así, Puchol ya en el año 2007 definía la evaluación del desempeño «como un procesamiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios acerca del personal de una empresa, en relación con su trabajo habitual, que pretende sustituir a los juicios ocasionales y formulados de acuerdo con los más variados criterios» (Puchol, 2007).

El punto de partida es que el comportamiento a evaluar está siempre bajo el control del evaluado, el empleado público, con lo que lo que se va a medir son conductas o comportamientos que son relevantes para la organización, que son medibles y que dependen del empleado o trabajador.

Por otro lado, respecto a qué deba medirse, concurren dos elementos necesarios en la evaluación del desempeño: los objetivos y las competencias.

Así, fijar objetivos es imprescindible para medir el rendimiento, y asignar competencias a los puestos de trabajo es necesario para medir y valorar las conductas profesionales.

En este sentido, los objetivos han de cumplir una serie de características que se sintetizan en ser específicos, medibles, alineados con la estrategia de la organización en aras de la innovación y mejora, temporales y realistas como sinónimo de alcanzables.

Por su parte, las competencias se definen como las habilidades, conocimientos, experiencia, características y conducta que una persona necesita para realizar un trabajo de manera eficaz. Así, conceptos como

¹ https://www.diariodesevilla.es/andalucia/Ley-Funcion-Publica-funcionarios_0_1718229224.html

iniciativa, flexibilidad, orientación a la mejora, o capacidad de aprendizaje se enmarcan en el concepto de competencia. Como se advierte, la evaluación por competencias exigirá objetivar la definición de todos estos conceptos de tal forma que sean comprensibles para el evaluado y le permita incorporarlos a su conducta profesional, lo que exige, en el ámbito de cada organización, la redacción del denominado «Diccionario de competencias» que defina claramente las competencias a evaluar, con total transparencia para evaluador y evaluado.

A estos dos conceptos incorpora la figura de la evaluación una serie de exigencias orientadas al éxito en su implantación.

Como primera exigencia, la evaluación del desempeño debe ser jerárquica, lo cual en el ámbito de las Administraciones Públicas nos conduce al cumplimiento del artículo 103.1 de la Constitución Española y del artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En segundo lugar, si bien, la evaluación se configura inicialmente como individual como elemento vinculado a la carrera profesional de cada empleado público, lo cierto es que puede configurarse como colectiva asignando la misma valoración a todos los miembros de una unidad en función de los resultados. Ello puede ser adecuado, sobre todo cuando lo que se pretende es impulsar el trabajo en equipo en la organización.

Por otro lado, la implantación de la evaluación del desempeño ha de ser participativa. Y ello porque, siguiendo a Adiego Samper «sin la participación del evaluado es imposible garantizar que los objetivos sean medibles, realistas y alcanzables en plazo determinado de tiempo, ni tampoco que las competencias que se asignen al titular de un puesto de trabajo sean relevantes para el desempeño del mismo» (Adiego Samper, 2015). Máxime porque quién mejor que el propio empleado público para conocer las funciones propias del trabajo que desempeña.

Por último, la evaluación del desempeño tiene que ser flexible para adaptarse a los cambios. No solamente porque puedan cambiar los actores de la misma, evaluador o evaluado sino, además, porque la propia realidad puede dar lugar a un cambio en la estrategia de la organización y, por lo tanto, en los objetivos a alcanzar o las competencias a adquirir. Puede pensarse, por ejemplo, en el momento crítico de la declaración del Estado de alarma en el año 2020 con motivo de la situación de pandemia mundial que, lógicamente, hizo que la mayor parte de las organizaciones, sobre todo en el ámbito sanitario, tuvieran que modificar los resultados a alcanzar previstos, inicialmente, para un período de «normalidad».

Respecto a la forma de evaluar, todo dependerá de incorporar o no al evaluado en la implantación de la técnica. Dicha participación podrá ser tanto inicialmente, en la definición del objetivo o competencia, como en el momento final con los resultados de la evaluación. En este sentido, además, contar con el empleado público desde el inicio permite alinear su conducta con la estrategia de la organización y sentirse parte de ella. Por el contrario, si no hubiera participación activa, en todo caso deberá oírsele en el resultado final, al objeto de garantizar transparencia y objetividad en el proceso.

Y, por último, como premisa fundamental ha de recordarse que antes de implantar la evaluación del desempeño ha de partirse de una descripción detallada de los puestos de trabajo que permita conocer al evaluador las características concretas de las funciones del evaluado. Y ello porque como recordaba Gorriti, en el año 2018, «Toda intervención en materia de recursos humanos, distintiva de la gestión del personal, parte de la presunción de que las personas se diferencian en su quehacer laboral. Tratar dicha diferencia de un modo racional y técnico exige asumir la diferencia entre trabajo y trabajador y por ello asumir un sistema que impone una secuencia de intervención: primero saber qué hay que hacer, cómo se sabe que está bien hecho y, luego, solo luego, pensar en quién puede hacerlo» (Gorriti, 2019).

2. MARCO METODOLÓGICO

A pesar de que, como se verá, ya desde el año 2007 la normativa básica en materia de empleo público implantó con carácter general para todas las Administraciones públicas españolas la figura de la evaluación del desempeño, lo cierto es que, avanzado ya el año 2022, las experiencias prácticas de la figura aparentemente son muy escasas.

Así, el presente artículo pretende analizar, sin carácter exhaustivo, la regulación normativa de desarrollo en el ámbito autonómico y las experiencias prácticas de las distintas Entidades locales. Todo ello partiendo de la inicial visión de la figura por los redactores de la legislación básica y de los definitivos términos de la misma.

En este sentido, se ha analizado si la figura se ha interiorizado en el sector público español a pesar de los términos imperativos de la legislación estatal, mediante el estudio de las distintas Leyes autonómicas de

empleo público local y seleccionando aquéllas que, además de desarrollar la figura, hayan implantado la técnica en su territorio, con carácter obligatorio, mediante normas reglamentarias. Asimismo, se ha procedido a analizar si dicha regulación autonómica ha elegido la evaluación por objetivos o competencias, o, su incluso, la posible existencia de la combinación de ambas.

Simultáneamente a dicho análisis, se ha procedido al examen de los pronunciamientos judiciales, tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos, que permitan conocer cuál sea la opinión sobre los aciertos o desaciertos de la aplicación de la regulación autonómica.

Con posterioridad, se ha procedido a descender un nivel en el conjunto del sector público español, analizando en el conjunto de las Entidades que integran la Administración local las escasas experiencias de implantación de la evaluación, así como sus fortalezas y seleccionando aquéllas que hayan obtenido resultados más o menos satisfactorios. Todo ello a través del estudio del contenido de los Reglamentos locales que diseñan la implantación de la evaluación publicados en los Diarios oficiales provinciales o en sus Portales de Transparencia.

Tanto en el ámbito autonómico como en el local se ha procedido, además, a analizar la visión individual o grupal de la evaluación y las posibles consecuencias positivas o negativas de los resultados bien en el ámbito retributivo o de carrera profesional.

En definitiva, el artículo pretende confirmar la inicial hipótesis de la desigual implantación de la figura de la evaluación del desempeño en el sector público español a través del análisis de la normativa legal o reglamentaria publicada.

3. LA VISIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN SUS INICIOS

3.1. La visión de la evaluación del desempeño en el Libro Blanco del empleo público

La Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, en su famoso Libro Blanco (INAP, 2005), partió de la idea fundamental de que «la evaluación del desempeño es un requisito esencial para la gestión de su carrera profesional», llamado a ser un factor fundamental de mejora de la motivación y el rendimiento del empleado público.

Siendo ello así, los miembros de la Comisión partieron de que el Estatuto Básico debería establecer la obligatoriedad para todas las Administraciones de organizar sistemas de evaluación del desempeño de sus empleados/as, requiriendo, bajo la exigencia de objetividad e imparcialidad, la determinación de unos criterios objetivos, transparentes y previsibles de evaluación. Más aún, se resalta en el Libro Blanco que las técnicas de evaluación se adaptasen al contenido funcional del puesto de trabajo y a las finalidades perseguidas por las mismas, admitiéndose tanto aquellos sistemas basados en la apreciación de los resultados obtenidos como aquéllos orientados a la valoración de los comportamientos o conductas de las personas.

En este sentido, la Comisión sugirió la implantación en lo público de un sistema que permitiese dar soporte legal a tres conceptos fundamentales ya implantados en el sector privado:

- El Desempeño configurado como el nivel de consecución o cumplimiento de los objetivos definidos en la organización.
- Las competencias, conceptuadas como el conjunto de conocimientos (saber), habilidades (saber hacer) y actitudes (querer hacer), que, aplicados al desarrollo de una determinada tarea, aseguran un buen resultado.
- Y, por último, la Evaluación del desempeño como medio o herramienta de comunicación que permite el conocimiento recíproco, estimula el trabajo en equipo y concreta las acciones más efectivas y eficientes.

Además, la Comisión propuso que para la evaluación del desempeño deban ser admisibles tanto los sistemas de evaluación del rendimiento individual como de grupo o unidad de trabajo potenciando así fórmulas de colaboración no ligadas a departamentos o unidades de trabajo sino incluso, de carácter interdepartamental.

Ha de tenerse en cuenta que, mientras la Comisión elaboraba su informe, ya existían tímidos intentos en el sector público español de implantar la figura. Así, el Consorcio de Compensación de Seguros, entidad pública empresarial adscrita, hoy en día, al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ya

desde 1994 implantó, a través de su Acuerdo marco de relaciones laborales, un sistema que retribuye la capacidad profesional que cada empleado/a debe poseer para el desempeño del puesto y la que, posteriormente, va adquiriendo por su permanencia en el desarrollo de sus funciones y en la organización en general, diseñando una «carrera profesional» basada en una subida de escalones resultantes de acumular al adquirido de forma inicial los adquiridos por las sucesivas evaluaciones anuales del desempeño del puesto que se realizaran, sistema, que, a pesar de su longevidad, respecto al resto de las Administraciones Públicas, continúa vigente y alcanzando resultados aceptables.

Por otro lado, se dispone, que, además de lo anterior, existan cauces para la resolución de reclamaciones contra los resultados de la evaluación, como órganos o comisiones independientes que garanticen la objetividad de los sistemas implantados con garantía, además, de los derechos de aquéllos sometidos a los mismos.

Ha de reseñarse que los admirados miembros de la Comisión fueron conscientes, desde ese primer momento, que la introducción de los sistemas de evaluación «pueden dar lugar a un aumento de conflictividad jurídica en el seno del empleo público», lo que se advierte en la propia jurisprudencia posterior como reflejo del cumplimiento de dicha premonición.

3.2. La visión del Estatuto básico: el artículo 20 del TRLEBEP

Lo primero que llama la atención de la introducción de la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007, de 12 de abril, y posteriormente en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, es que el contenido de este artículo, por su encuadre sistemático en el capítulo II del Título III, «producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto», conforme a los términos de la Disposición Final Cuarta del referido texto legal.

Dicha limitación, como se verá, ha añadido una dificultad más en la implantación de técnicas de evaluación y la distorsión en el avance de las mismas en función de la evolución normativa en materia de empleo público en los ámbitos territoriales autonómicos como se verá más adelante en la exposición.

Ya la propia Exposición de motivos del texto legal efectúa un «brindis al sol» indicando la voluntad de vincular las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado/a público con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización, pues concluye el legislador que «resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio».

Así, el principal precepto, sin perjuicio de otras referencias puntuales, que el TRLEBEP dedica a la evaluación es el artículo 20 determinando, con carácter imperativo, que las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados/as y remitiendo la misma a la medición y valoración dos elementos: la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados.

Aparte de ello, el artículo 20 no se aleja de las recomendaciones del Libro Blanco utilizando una redacción, en ocasiones, casi repetitiva del contenido de aquéllas y configurando, con carácter preceptivo, la exigencia para las Administraciones públicas de la implantación de sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados como procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.

En primer lugar, el precepto se refiere, en general, a los/as empleados/as públicos/as por lo que, a priori, debe resultar de aplicación tanto al personal laboral como al funcionario sin perjuicio del escrupuloso respeto a la negociación colectiva sobre todo en el caso del personal identificado en primer lugar. Por ello llama la atención que pudiera parecer que se trata de una figura directamente vinculada con el personal funcionario como parece dar a entender el Tribunal Supremo² al priorizar la regulación convencional de la figura, con consecuencias no queridas por el legislador (como es la exclusión de las Bolsas de trabajo derivado de evaluaciones negativas del empleado público a la que se refiere el fallo judicial) e indicando, con total rotundidad, que «el EBEP no es aplicable».

Como se advierte, el tenor de la norma hace referencia, por un lado, a la medición de la conducta profesional, que podría suponer la valoración, como veremos, de aspectos como la iniciativa de mejora, el interés, etc... Por otro lado, el precepto se refiere a la valoración del logro de resultados en el ejercicio de la actividad profesional, algo más tangible y, quizás, más fácil de medir.

² Sentencia de 4 de abril de 2019 (Recurso 819/2017).

A continuación, el precepto en su apartado 2 nos recuerda la exigencia de que los sistemas de evaluación del desempeño se adecúen, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación en línea con lo ya proclamado en el artículo 14, reconociendo el derecho de los/as empleados/as públicos/as de carácter individual «a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación».

Aparte de ello, el TRLEBEP se refiere a la evaluación en el artículo 13 con ocasión de la regulación de personal directivo indicando que el mismo estará sujeto a la misma «con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados» y en el artículo 17 al referirse a la carrera profesional de la que prescribe que para la progresión en la misma «Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño».

Trece años después, con la introducción en el TRLEBEP de la figura del teletrabajo con el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, vuelve a introducirse el concepto en el artículo 47 bis indicando que el mismo «deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento», interrelacionando ambas figuras.

De la regulación del TRLEBEP podemos extraer, en conclusión, las siguientes características de la figura:

- Se basa en criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicará sin menoscabo de los derechos de los/as empleados/as públicos/as. En este sentido, a pesar de la imperatividad del precepto, el propio Tribunal Supremo ha tenido que intervenir³ recordando la imposibilidad de exclusión del personal interino o laboral temporal intentado por alguna Administración.
- Se puede valorar los resultados (objetivos) o las competencias en el desempeño del puesto o, incluso, la combinación de ambos. Para la definición de los objetivos se deberá comenzar por definir la configuración de los puestos de trabajo para, a continuación, individualizar unos indicadores objetivos que determinen el cumplimiento de los deberes y obligaciones.
- Se vincula a la progresión en la carrera profesional y/o en la percepción de una retribución asociada.
- Podrá afectar a la continuidad del empleado público en el puesto de trabajo.

Partiendo de esta regulación básica, resulta procedente analizar, sin carácter exhaustivo, diversos ejemplos de desarrollo normativo y aplicación práctica tanto en el escenario autonómico como en el local.

4. UN RECORRIDO POR LA ESPAÑA DE LAS AUTONOMÍAS

La regulación de la evaluación del desempeño en el ámbito legislativo autonómico revela un recorrido desigual y, con carácter general, se advierte como las leyes territoriales de empleo público pasan de puntillas sobre la figura remitiendo a futuros desarrollos que, en la mayoría de los casos, no se han producido. Y ello a pesar del importante papel que el TRLEBEP le da al legislador territorial en la materia y que se advierte por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de abril de 2022⁴ que comparte la afirmación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia catalán⁵ que recuerda a la Generalitat que «la regulación de la remoción por evaluación negativa del desempeño que incorporan los artículos 21.1.c) y 22 del Decreto autonómico 39/2014 es contraria al principio de jerarquía normativa y carece de cobertura normativa legal que faculte para el desarrollo reglamentario que acomete, ello con referencia a que la evaluación negativa exige un desarrollo normativo previo del artículo 20 del EBEP, que era inexistente. Y lo dice por entender que el Decreto Legislativo autonómico 1/1997, de 31 de octubre, no puede ser considerada como la norma de cobertura».

Partiendo de la siempre innovadora Administración vasca, que ya en el 2010, incluso reconociendo que en ese momento no existía «Ley que implante el sistema en el entorno de la función pública vasca»⁶, llevó a cabo un ensayo basado en el análisis de las conductas, construido, además, sobre el análisis de los puestos de trabajo como pilar del sistema, exigiéndose que las mismas se hallasen dentro de la esfera de

³ Sentencia de 8 de marzo de 2017 (Recurso 93/2016) y Sentencia de 6 de marzo de 2019 (Recurso 2595/2017).

⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2022 (Recurso 2116/2020).

⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de fecha 23 de octubre de 2019 (Recurso 588/2014).

⁶ https://bci.inap.es/alfresco_file/c9094946-c39e-4cc4-bc51-3dd58ffb463d

actuación del empleado público. Desde dichos tiempos, progresivamente se ha avanzado hacia modelos mucho más perfeccionados como la evaluación de los Directores de los Centros públicos educativos con cinco dimensiones como son la definición de metas e intervenciones estratégicas, la dirección, organización y funcionamiento del centro educativo, el liderazgo pedagógico, la participación y colaboración de agentes internos y externos y el impulso de la evaluación y gestión del cambio⁷.

Pero dejando al País vasco como ejemplo y estímulo de avance en la implantación de la figura, lo cierto es que la evaluación del desempeño no ha avanzado de la misma manera por todo el sector público español. En este sentido, llama la atención que una de las demandas de los directores de los centros públicos educativos vascos, manifestada en encuestas realizadas con motivo de la evaluación, y analizada por Álvarez Fernández y Fernández Gutiérrez (2022), sea que el modelo debería ser común a todas las Comunidades Autónomas y no que cada territorio tenga uno propio.

Así, partiendo del oeste del territorio nacional, en la Comunidad autónoma gallega, la propia Exposición de Motivos de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia ya advierte del imprescindible desarrollo reglamentario para la concreción de la figura, si bien configurándola en sus artículos 83 y siguientes por remisión al grado de cumplimiento de los deberes profesionales que la propia ley impone a los/as empleados/as públicos/as. E incluso al grado de interés, iniciativa y esfuerzo con los que los mismos realicen su trabajo y, en particular, la implicación en la actualización y perfeccionamiento de su cualificación profesional.

Por su parte, la más reciente Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana, regula la figura en su artículo 137 de forma similar a la legislación básica estatal y remitiendo, como el legislador gallego, al desarrollo reglamentario. A pesar de que en la Exposición de motivos se autocalifica la regulación sobre la materia como innovadora, no se advierte ningún aspecto que pueda responder a dicho calificativo. En este sentido, el referido precepto es casi una copia del estatal dejando en manos del ejecutivo abordar el procedimiento para la evaluación y su periodicidad, los órganos encargados de la misma, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento de actividad.

No obstante, sí que ha de mencionarse que a pesar de las escasas referencias legales (tanto en la Ley anterior⁸ como en la actual), el ejecutivo autonómico valenciano sí que ha sido diligente con desarrollos como el contenido en el derogado Decreto 186/2014 de 7 de noviembre regulador del sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño, del personal funcionario de carrera de la Administración de la Generalitat y modificado por el Decreto 93/2017 de 14 de julio y, hoy en día, con el vigente Decreto 211/2018, de 23 de noviembre⁹ cuyos artículos 18 y siguientes configuran el sistema partiendo de la valoración del cumplimiento de objetivos y la profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas, así como la iniciativa y la contribución en la mejora de la prestación del servicio público.

Respecto al cumplimiento de objetivos, el sistema parte de la configuración de lo que se denomina como «equipos de gestión de proyectos» conceptuados en la norma como cualquier tipo de agrupación de personal, del mismo o de diferentes cuerpos o agrupaciones profesionales funcionariales, a la que se encomienda la realización de un conjunto de tareas coordinadas e interrelacionadas para el cumplimiento de un objetivo específico y cuya composición podrá coincidir o no con la estructura de órganos o unidades administrativas. En este sentido, los objetivos que se pueden asignar a estos equipos pueden ser de dos tipos: objetivos de mejora del servicio público, relacionados con la acción de gobierno y objetivos específicos de los propios equipos y relacionados con las funciones que tienen atribuidas.

En el apartado de profesionalidad en el ejercicio de las tareas asignadas se valorarán aspectos como las capacidades, conocimientos y habilidades en el desempeño de las tareas del puesto de trabajo, para lo que se cumplimentará un cuestionario normalizado. Asimismo, dentro de este apartado se valorará la ocupación efectiva del puesto de trabajo, introduciendo un factor de corrección en función del absentismo injustificado.

Por su parte, en el apartado de iniciativa y contribución para la mejora de la calidad del servicio público se valorará la participación voluntaria en programas de calidad, así como en grupos de expertos, equipos de trabajo para la modernización y, en general, la iniciativa y, en su caso, desarrollo de actividades o propuestas que contribuyan a la mejora de la calidad del servicio público y de la atención a la ciudadanía.

⁷ <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/751/767>

⁸ Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana (derogada por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 4/2021, de 16 de abril).

⁹ DOGV, n.º 8440, de 10-12-2018.

Todo el sistema se complementa con la valoración de dos apartados adicionales, la participación en actividades formativas y la transferencia del conocimiento mediante docencia, tutorías, publicaciones, etc...

Dejando atrás el avanzado sistema valenciano, resulta curiosa la extensión que dedica el legislador de Castilla La Mancha en la exposición de motivos de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha a la evaluación, a la que se refiere como el «principio informador vinculado a la responsabilidad en la gestión pública y que se configura con carácter transversal, organizado y permanente».

Describiéndola con tal importancia, resulta sorprendente que, en su desarrollo, únicamente se le dedique un precepto, el artículo 66, en el que se indica que para la evaluación se deberán tener en cuenta, con carácter de mínimos, el grado de cumplimiento de los estándares de rendimiento del puesto de trabajo, el cumplimiento de objetivos y metas de carácter colectivo, la responsabilidad y autonomía que se asume en el puesto, la actitud en la organización y trabajo en equipo, la orientación a las personas destinatarias del servicio, la creatividad e iniciativa y la competencia personal.

Como se advierte, nos encontramos ante un sistema mixto entre lo tangible y lo intangible, con mezcla de consecución de resultados y evaluación de la conducta y dejando, como todos los anteriores, la configuración del sistema a un desarrollo posterior. Ciertamente es que el precepto deja la puerta abierta a que los resultados negativos de la evaluación puedan ser tenidos en cuenta no solo para la carrera sino para los sistemas de selección de concurso u oposición e, incluso, para la designación de personal directivo.

Continuando por el norte de España, el Principado de Asturias, a dos años de aprobarse el EBEP, y después de prever en el artículo 49 de su Ley 5/2009 de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, que la Administración autonómica y sus organismos y entes públicos establecerían sistemas que permitiesen la evaluación del desempeño de sus funcionarios, concreta su desarrollo, dos años después, con la aprobación del Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios del Principado configurando la evaluación del desempeño con carácter individual y haciendo recaer la misma sobre las «dimensiones y comportamientos que resulten relevantes en el puesto de trabajo, aspectos que serán evaluados por el superior jerárquico a través de la técnica de la entrevista de evaluación».

El Decreto, del que ha de reseñarse, en el contexto temporal en el que fue dictado, su voluntad innovadora, configura en su artículo 31 la valoración individual de los funcionarios respecto de dos factores que se denominan, por un lado, como área de desempeño de tarea y, por otro, cómo área de desempeño contextual y organizacional.

Así, en el primer factor se valora la competencia con la que los funcionarios desarrollan las actividades que contribuyen a producir los servicios propios de la gestión de la organización. Por el contrario, el segundo comprenderá aquellas conductas o comportamientos que contribuyen a la eficacia de la administración ayudando al contexto social y humano, con actitudes que definen el ambiente del puesto de trabajo y sirven como catalizadores y facilitadores del desempeño de las tareas, propias y de los demás. Como se advierte se trata de un sistema dual entre consecución de resultados y conducta profesional optando por una combinación mixta de las opciones que ofrece el artículo 20 del TRLEBEP.

Dicho Decreto fue anulado parcialmente por Sentencia de fecha 17 de julio de 2012 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias¹⁰, ratificada por el Tribunal Supremo que desestimó el recurso de casación interpuesto contra la misma¹¹. En este sentido, el Tribunal Supremo confirma el fallo del Tribunal autonómico asturiano que únicamente anuló y dejó sin efecto la limitación, en el apartado de formación, a la evaluación de las acciones formativas impartidas en el marco de los Acuerdos de Formación continua en las Administraciones Públicas.

De *lege ferenda*, el Proyecto de Ley de Empleo Público Comunidad Asturiana prevé una evaluación de la contribución individual de cada empleado/a público/a para la consecución de los objetivos de la unidad departamental en la que se inserte, así como a la mejora de la organización y gestión administrativas a través de la participación en procesos de innovación y de buenas prácticas en favor de la excelencia y la normalización y racionalización de procesos. Ciertamente es que la regulación es muy parca, únicamente dos artículos, quizás consecuencia del «recorrido judicial» de la normativa anterior al que se ha hecho referencia con anterioridad.

¹⁰ Recurso número 1267/11.

¹¹ Sentencia de 19 de febrero de 2014 (Recurso 3518/2012).

Por su parte la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada en varias ocasiones, introdujo la referencia a la evaluación del desempeño en su artículo 32 bis regulador de la carrera horizontal¹², configurando incluso a la evaluación negativa como causa justificativa de la denegación de la prolongación de permanencia en el servicio activo (artículo 39), configuración muy cercana a la de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid en su artículo 30, única referencia de este texto legal a la figura. Si embargo, a pesar de las escasas referencias legales de la comunidad riojana, son destacables sus esfuerzos de desarrollo en la materia frente al escaso movimiento de otros territorios autonómicos.

Así, en primer lugar, se dictó el Decreto 50/2017, de 20 de diciembre, por el que se regula la carrera horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos. Al amparo de dicha norma reglamentaria se realizaron convocatorias de procedimientos de valoración de los bloques de evaluación del desempeño. Como ejemplo podemos citar la Orden HAP/61/2021, de 9 de octubre, de convocatoria para la evaluación del puesto de trabajo del personal funcionario de carrera de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos para el año 2021¹³.

Ejemplo del dinamismo de esta Comunidad en la materia lo demuestra el hecho de que, en este año 2022, ha sido dictado un nuevo desarrollo mediante 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 Autónomos¹⁴ cuya emisión se justifica por el propio ejecutivo en que «la experiencia de estos años ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la regulación de la carrera profesional con el objeto de que cada empleada y empleado público conozca con exactitud y antelación suficiente qué se le exige para progresar de grados sin cambiar de puesto de trabajo».

El sistema parte de tres bloques de evaluación: el de evaluación del rendimiento, la evaluación de competencia y profesionalidad técnica y la formación y transferencia del conocimiento, asignando las funciones evaluadoras a la persona titular del Servicio o unidad administrativa de más alto nivel, o en su defecto, por la persona que ocupe el puesto de más alto nivel dentro de la estructura organizativa si bien se configura un proceso dialogante entre evaluador y evaluado.

En el primer bloque, la evaluación tiene por objeto la valoración del cumplimiento de objetivos, así como la implicación y contribución del personal en la consecución de éstos, distinguiendo entre aquéllos de carácter individual o colectivo (por servicio o unidad de gestión).

El segundo bloque, por el contrario, parte de una configuración exclusivamente individual sobre las siguientes áreas:

- Desarrollo de tarea.
- Implicación y compromiso.

Respecto al carácter manifiestamente subjetivo del segundo apartado, no ha de olvidarse que sobre la evaluación de la implicación y el compromiso con la organización se pronunció el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de febrero de 2013¹⁵ indicando que en la medida que en que se refieren a la actividad profesional y tengan referencias legales «puede ser objetivada de manera que no se traduzca en cauce de introducción de elementos que se presten a la arbitrariedad».

Por último, se valora en el sistema riojano la formación realizada por el/la empleado/a (en función del número de horas de las actividades formativas) y la transferencia del conocimiento (mediante docencia, tutorización, coordinación de grupos de trabajo... con un sistema similar al configurado en la Administración autonómica valenciana).

Avanzando hacia el sur del territorio peninsular, y a pesar de que la Sentencia del Alto Tribunal de 18 de febrero de 2013 anteriormente relacionada, se refiere a la comunidad andaluza, es curioso que su Ley 6/1985, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía no hace mención alguna a la evaluación. Sin embargo, desde cercanos momentos a la aparición la técnica en el EBEP en el año 2007 nos encontramos con experiencias de evaluación como el sistema de evaluación del desempeño en la Red Andalucía Orienta analizado por Manzorro Pérez Blanco (2009).

¹² Introducido por el artículo 46 de la Ley 3/2017, de 31 de marzo.

¹³ BOR n.º 202, de 13 de octubre de 2021.

¹⁴ BOR n.º 96, de 20 de mayo de 2022.

¹⁵ Recurso de casación 4842/2011.

En este sentido, sí es reseñable mencionar que el Proyecto de la Ley de Función Pública en Andalucía¹⁶ sí contempla tanto la retribución complementaria a los funcionarios por el buen desempeño de su actividad como la posibilidad de un traslado ante una mal resultado en sus evaluaciones, dedicando todo el capítulo III del Título V a una regulación más detallada. Así, a tenor del proyecto actualmente en tramitación, la valoración de la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados podrá tener en cuenta, criterios como el grado de interés, la iniciativa, la aptitud y la actitud con los que se realice el trabajo, la contribución al logro de los objetivos del órgano o de la unidad administrativa correspondiente, la participación en procesos de innovación y formativos, buenas prácticas en favor de la excelencia, etc...

El propio texto remite al desarrollo reglamentario concretar con más detalle las consecuencias de la evaluación negativa partiendo del escenario que el mismo ya diseña en función del número de evaluaciones negativas del empleado público. Por el contrario, la separación del personal laboral que hace el proyecto en su artículo 62 dejando a la negociación colectiva el diseño de su evaluación no resulta especialmente adecuada, alejándose, otra vez, de la línea unificadora iniciada en el 2007 del concepto de empleados/as públicos/as.

Por último, la más reciente Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura, a pesar de dedicar la rúbrica del capítulo V del Título VII a la figura, lo cierto es que sólo le dedica un artículo del que, aparte de una regulación similar a la del TRLEBEP, sí que es apreciable la línea de continuación de la estela vasca de exigir que la implantación de sistemas de evaluación del desempeño requiera, con carácter previo, la descripción y análisis de los puestos de trabajo.

Sin embargo, cierto es que a pesar de este único artículo, el mismo da pie al desarrollo reglamentario por el Decreto 127/2021, de 17 de noviembre, por el que se regula la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño de los/as empleados/as públicos/as que prestan sus servicios en la Administración General de la Junta de Extremadura¹⁷ dedicando todo su Título IV a la evaluación que, con carácter unificador, se aplica a todos los empleados públicos de la Administración autonómica extremeña salvo al personal docente no universitario y el personal estatutario que se regirá por su legislación específica.

El sistema parte de dos áreas de valoración a evaluar: el rendimiento, por un lado, y la conducta profesional por otro. En el primer apartado se medirá la consecución de los objetivos que se fijen, los cuales podrán tener carácter individual y/o colectivo. En el segundo, la conducta profesional tendrá en cuenta aspectos como la iniciativa y compromiso con la organización, la capacidad de solucionar posibles conflictos, la colaboración y cooperación con los compañeros y compañeras de trabajo, el mantenimiento de un adecuado clima laboral, el mantenimiento voluntario del rendimiento laboral y la calidad del trabajo y el uso adecuado y eficiente del tiempo de trabajo y de los recursos laborales.

De las evaluaciones positivas dependerá el acceso a los distintos niveles en que se estructura el sistema de carrera profesional horizontal, siendo necesario alcanzar la puntuación mínima fijada para el proceso de valoración y obtener un resultado positivo en la evaluación del desempeño.

Lo más crítico del sistema quizás sea la excesiva composición de la denominada Comisión de Revisión de la Evaluación del desempeño con funciones, entre otras, como las relativas a estudiar y resolver las reclamaciones formuladas por el personal evaluable frente al Acuerdo de Objetivos o al Informe de Evaluación del Desempeño, conocer las quejas planteadas, velar por la exacta aplicación de los criterios de relevancia de contenidos, etc... En este sentido, la experiencia en el ámbito público nos demuestra que cuando más numerosos son los órganos colegiados, más aún en este ámbito, mayor repercusión tiene en la lentitud de los procesos y en la excesiva complejidad de la gestión. Como ejemplo, ya López Calvo a principios de este año 2022 nos recordaba que «Articular todo un procedimiento de evaluación exige una ingente dedicación de recursos humanos y materiales que aboca a un eventual colapso. La propia Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) dedicó en 2019 a 250 personas para realizar la evaluación de apenas –dentro del conjunto de empleados públicos– 16.000 investigadores, muestra de la importante inversión en personal necesaria» (López Calvo, 2022).

El esbozo normativo autonómico anterior, sin pretender ser prolijo, podría sintetizarse en el reflejo de un recorrido desigual en el que, si bien con experiencias muy honrosas, como las citadas con anterioridad, llama la atención, por el contrario, o bien en algunos territorios la ausencia total de regulación (por ejemplo, Canarias) o en otras, referencias testimoniales en las leyes de empleo público sin un desarrollo reglamentario posterior y, evidentemente, con ninguna o escasa implantación.

¹⁶ <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/202209/Proyecto%20de%20LFP%20aprobado%20por%20C.Gobierno%2007.09.2022.pdf>.

¹⁷ DOE n.º 225, del martes 23 de noviembre de 2021.

5. LA APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ÁMBITO LOCAL

Si ya en el ámbito autonómico, como se ha analizado con anterioridad, hay una gran dispersión en la escala de niveles de desarrollo de la figura, en el local, como era esperable, hay grandes brechas de implantación. Así, como se verá a continuación, aparecen regulaciones innovadoras con aplicaciones prácticas satisfactorias tanto en grandes ciudades como medianos municipios, pero, por el contrario, una ausencia total, aparejado a un deseo ferviente de existencia, en los pequeños municipios que, sin embargo, constituyen la mayor parte del sector público español. Y ello a pesar de las competencias en materia de asistencia técnica y jurídica a los municipios de menos de cinco mil habitantes que le corresponde a Diputaciones y Cabildos sin que se hayan advertido experiencias promovidas por éstos para la implantación en aquéllos de la evaluación.

Así, ha de reseñarse, en este sentido, que la mayor parte de las experiencias existentes en el ámbito local parten de la aprobación, en el ejercicio de las facultades del artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, de Reglamentos configuradores del sistema, que suponen el resultado, además, del proceso de negociación colectiva en los términos del artículo 37 del TRLEBEP.

Así, paseando por el territorio peninsular, en primer lugar, hemos de partir, otra vez sin carácter exhaustivo, de la experiencia del Ayuntamiento de Valencia. El punto de partida, en línea con lo anterior, lo constituye el *Reglamento de la evaluación del rendimiento de los servicios, del desempeño del personal y la carrera horizontal*¹⁸ elaborado con el impulso de Cortes Carreres (2020).

Los factores a considerar se identifican como la evaluación del rendimiento o logro de resultados de los servicios, la evaluación del desempeño y la mejora individual, el desempeño efectivo de las tareas asignadas, mejora continua de la calidad de los trabajos e innovación del servicio público, adquisición y desarrollo de conocimientos y la transferencia de conocimientos.

En el apartado de la evaluación del rendimiento o logro de resultados de los servicios se valora el logro de los objetivos asignados al servicio, a la unidad o subunidad administrativa a la que se pertenece y en su caso al equipo de gestión de proyecto, asignándose la puntuación a cada empleado/a público/a que formen parte del servicio, en proporción al tiempo de trabajo realmente desempeñado por cada integrante.

En el factor 2 (evaluación del desempeño) la asignación de objetivos individuales se realiza o por asignación de objetivos individuales (por la singularidad del puesto de trabajo o porque organizativamente, éste, no se encuentre asignado a ningún servicio o unidad administrativa) o por asignación de objetivos individuales fijados en el Plan de Mejora Individual, documento elaborado y acordado a partir de la entrevista profesional entre la persona evaluadora y la evaluada.

El factor de mejora individual valora la profesionalidad o apreciación de la conducta laboral en el ejercicio de las tareas, funciones y responsabilidades asignadas, mediante el sistema de gestión por competencias clave (vinculadas a la misión y visión organizativas de la Entidad) y específicas (entre las que se encuentran las directivas o las digitales, fundamental motor de la transformación del sector público español como resalta Cerrillo i Martínez) (Cerrillo i Martínez, 2020).

El factor 4 (desempeño efectivo de las tareas asignadas) valora la ocupación efectiva del puesto de trabajo, introduciendo un factor de corrección en función del absentismo originado, calculándose el desempeño efectivo sobre el número de días realmente trabajados en el año.

Por su parte, en el factor de mejora continua de la calidad de los trabajos e innovación del servicio público se valoran aspectos como la calidad de los trabajos realizados y los servicios prestados, la mejora continua de procesos y servicios y la innovación pública.

Por último, los apartados 6 y 7, poniendo en valor la necesidad de formación continua de los/as empleados/as públicos/as se refieren a los factores de adquisición y desarrollo de conocimientos y transferencia de los mismos, partiendo, por un lado, del Plan de Formación Municipal y por otro, de actividades como la docencia, las tutorías, los voluntariados lingüísticos y digitales, la formación interna ocasional, y experiencias tan enriquecedoras para lo público como las comunidades de aprendizaje, grupos de mejora y el programa *mentoring*.

Como se advierte es un sistema muy elaborado que hasta la fecha ha obtenido importantes resultados. En este sentido, para el ejercicio 2022 se fijaron 17 objetivos genéricos (entre los que se encuentran la media de días en el pago de facturas a proveedores, el control del tiempo de respuesta a las reclamaciones o

¹⁸ BOP n.º 195, de 7 de octubre de 2021.

la respuesta a la ciudadanía en peticiones de derecho de acceso a información) y 588 objetivos específicos como el diseño y lanzamiento de los pactos locales para la descarbonización de València, el despliegue de 200 antenas wifi por la ciudad, de la Oficina de Ciudad Inteligente; la agilización de la tramitación de las ayudas de alquiler o finalizar la redacción del proyecto del colector norte, del servicio del Ciclo Integral del Agua. Además, se trata de un sistema orientado, en su mayor medida, a la consecución de objetivos en línea con la estrategia de la Entidad local que está obteniendo importantes resultados en coherencia con la implantación de la carrera profesional.

Continuando con el territorio peninsular, otro ejemplo de implantación de evaluación del desempeño, de carácter mixto al estar centrada en el desempeño del puesto de trabajo, por un lado, y en el logro de objetivos por otro, lo podemos encontrar en la Diputación de Valladolid partiendo de su Reglamento¹⁹ que diseña el sistema con carácter obligatorio para la propia Entidad y también para sus Organismos Autónomos con dos dimensiones de evaluación: la individual y la grupal.

En el primer apartado individual se valoran criterios como la valoración de los factores relevantes en el desempeño del puesto de trabajo (distinguiéndose entre puestos con responsabilidades de mano o jefatura o sin ella y valorándose aspectos como la planificación y organización, la adaptación al cambio, la iniciativa y aprendizaje, etc.), el cumplimiento del control de presencia o la inexistencia de sanción disciplinaria durante el ejercicio a evaluar.

El factor relativo al desempeño del puesto de trabajo se evalúa por parte del responsable jerárquico del evaluado mediante la cumplimentación de un cuestionario de valoración que parte de cinco grados desde la apreciación de excelencia hasta la no aceptable.

Respecto al factor de control de presencia, el mismo se entenderá cumplido siempre y cuando el saldo horario acreditado por el empleado público no resulte inferior al del cómputo anual, restadas las horas equivalentes a las de una jornada de trabajo ordinaria, que se fija como margen permisible.

Por último, se configura como factor individual, como ejemplo de un factor de evaluación conductual, la inexistencia de sanción disciplinaria de carácter firme que será comunicada al departamento evaluador correspondiente por el Servicio de Personal.

En cuando a la dimensión grupal, se evalúa el nivel alcanzado en el desarrollo de los programas asignados a cada unidad organizativa en el Presupuesto de la Entidad o de sus Organismos autónomos, así como el nivel de logro de aquellos otros objetivos que puedan establecerse a través de cualquier otro instrumento de planificación. La valoración se realiza a través de una ficha elaborada al efecto por la jefatura de cada Área.

Los resultados podrán suponer una evaluación positiva, neutra o negativa, no permitiendo las dos últimas acceder o progresar en el sistema de carrera profesional en el ejercicio correspondiente. Más aún, la obtención, de manera consecutiva, de tres evaluaciones negativas implicará la remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso.

A continuación, y continuando con la metodología utilizada en el análisis de la regulación autonómica de la evaluación, y aplicándola al ámbito local, resulta adecuado avanzar hacia el este del territorio peninsular, con la reciente aprobación por el Ayuntamiento de Alicante de su Reglamento de evaluación del desempeño y rendimiento y carrera profesional horizontal²⁰ con seis factores de valoración vinculados a la progresión en la carrera mediante grados de desarrollo profesional (GDP).

El sistema parte de configurar la evaluación del rendimiento o cumplimiento de objetivos teniendo en cuenta el logro de los objetivos asignados a la unidad o subunidad administrativa o, en su caso, al equipo de gestión de proyecto en el que el personal esté integrado, así como la implicación y contribución individual en la consecución de dichos objetivos colectivos o, en su caso, el grado de cumplimiento de los objetivos individuales que tuviera asignados de manera singularizada y los establecidos en su plan de mejora individual.

Paralelamente, se valorará la profesionalidad o apreciación de la conducta laboral en el ejercicio de las tareas, funciones y responsabilidades asignadas, mediante el sistema de gestión por competencias, valorándose las técnicas, cualitativas y corporativas o institucionales.

La evaluación se realiza obligatoriamente por la persona inmediata superior jerárquica del personal adscrito a su ángulo de autoridad y para que pueda realizarse será necesario el desempeño efectivo del puesto o puestos de trabajo por el personal empleado público, durante al menos el ochenta por ciento de la jornada anual salvo excepciones justificadas consignadas en el propio Reglamento.

¹⁹ BOP Valladolid n.º 2, de 4 de enero de 2017.

²⁰ BOP Alicante n.º 131, de 13 de julio de 2022.

Por último, siguiendo el consejo del Libro Blanco de configurar comisiones independientes que garanticen la objetividad de los sistemas implantados con garantía, además, de los derechos de los/as empleados/as públicos/as sometidos a los mismos, se crea la Comisión Técnica de Garantías con la atribución de conocer de cuantas solicitudes de revisión o alegaciones se deriven del proceso de evaluación del desempeño y del rendimiento.

Finalmente, en nuestro recorrido por el conjunto del sector público local, toca adentrarse en territorios insulares y a una organización más pequeña con la experiencia del Ayuntamiento de Los Realejos (Tenerife).

El punto de partida, como en los ejemplos anteriores, lo constituye la elaboración y aprobación del Reglamento regulador en el año 2010, modificado con posterioridad en tres ocasiones, para corregir disfunciones apreciadas en su aplicación práctica²¹.

El sistema, de carácter voluntario para los/as empleados/as públicos/as y asociado a la percepción de una retribución económica en última instancia, se centra en la consecución de objetivos a nivel departamental durante un período de referencia (once meses desde septiembre del anterior a agosto del año de evaluación de resultados), los cuales han de ser propuestos antes del 15 de octubre de cada año y sometidos a análisis de la Comisión de calidad cuya composición es paritaria y mixta (tres representantes de la Corporación local y tres de la representación sindical) y que emite informe sobre los mismos. Los objetivos propuestos por cada departamento e informados favorablemente por la Comisión son aprobados por Resolución y son de general conocimiento por todos los empleados/as al objeto de la máxima transparencia.

Año tras año, los objetivos han ido alcanzando una mayor complejidad respecto de los formulados en los inicios del sistema. Así, en el ejercicio 2022 se han propuesto y aprobado objetivos departamentales como la colaboración en el Control y prevención de especies exóticas invasoras (Rabogato) en el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, modelado de los procesos y procedimientos de petición, resolución de incidencias y mantenimiento de los servicios de *Wifi*, *Backup*, *Red*, *Firewall*, en el de Nuevas Tecnologías, el desarrollo y ejecución de una Unidad Didáctica para los alumnos de 2.º de la ESO sobre Acoso Escolar y violencia en las Aulas por el Departamento de Juventud o redactar y ejecutar un proyecto de intervención sobre las secuelas emocionales post-confinamiento en la población mayor del municipio (Bienestar Social) u otros más vinculados a calidad como la obtención de una media de 9.00 puntos en el grado de satisfacción de los asistentes a las jornadas formativas, propuesto por la Unidad de formación.

Ha de tenerse en cuenta que su consecución se acredita con informe del jefe del respectivo departamento acreditando el mismo con soporte documental justificativo de la efectiva realización, al objeto de máxima transparencia, y sobre todo, confianza en su objetividad. Trimestralmente se elaboran informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y, en todo caso, los incumplimientos generan la efectiva reducción en puntuación bien de forma total o parcial.

Por otro lado, en adición a los objetivos departamentales, se configuran los objetivos generales, de carácter común a toda la organización. Así, entre los primeros se encuentran aquéllos vinculados a la formación, asignándose una puntuación adicional a aquellos empleados/as públicos/as que impartan o reciban formación fuera del horario laboral con un mínimo de 20 horas anuales, cifra que en caso de no alcanzarse supone la aplicación de una penalización. A partir de la misma, el mayor número de horas de formación, hasta un máximo de 100 supondrá que el/la empleado/a, en adición a la puntuación conseguida en los objetivos departamentales, pueda incrementar la misma de forma progresiva. También supone objetivo general el garantizar la no disminución de la calidad en la prestación de los servicios en período navideño, puntuando de forma positiva a aquéllos/as empleados/as públicos/as que en el período comprendido entre la última quincena de diciembre y la primera de enero sólo disfrute de cuatro días de asuntos particulares, vacaciones o adicionales por antigüedad, de tal forma que no se produzca un vacío en los departamentos y se garantice adecuadamente la prestación de la actividad administrativa.

Asimismo, junto a los objetivos departamentales y generales, se fijan objetivos denominados como adicionales entre los que se encuentra el denominado como «gestión del conocimiento» que supone la elaboración por el/la empleado/a público/a que cause baja en la Entidad, con ocasión de jubilación, de la elaboración de una memoria comprensiva de los antecedentes, desarrollo y situación actual de su puesto de trabajo con la finalidad de que la citada información permita a la organización implementar aquellos cambios que redunden en una gestión más eficaz y eficiente del Servicio al que se encuentre adscrito, permitiendo asimismo la

²¹ BOP Santa Cruz de Tenerife n.º 30, de 9 de marzo de 2020.

definición del perfil idóneo para la cobertura futura del puesto una vez se produzca la declaración de vacante del mismo. Dicho objetivo adicional supone una puntuación adicional positiva.

Finalmente, se fija un índice corrector del absentismo de tal forma que los períodos de incapacidad temporal penalizan la puntuación total alcanzada.

Una de las fortalezas del sistema es que el mismo se basa, durante toda la aplicación anual, en la consecución de puntos sin que los/as empleados/as públicos/as, sepan, hasta el último momento, cuál pueda ser la repercusión económica de la puntuación alcanzada de tal forma que el valor unitario de cada punto será el resultado de dividir el importe total consignado en el Capítulo I para esta finalidad entre el total de puntos alcanzados en la globalidad de la organización.

Como se advierte de los ejemplos anteriores, los resultados de todas estas experiencias, satisfactorios en mayor o menor medida, permiten apartarse de los tres tradicionales obstáculos hacia la figura de la evaluación: el miedo al carácter subjetivo en la aplicación de esta técnica y el que pueda parecer que resulte imprecisa y parcial, el que suponga un sistema complicado y poco manejable y además el que provoque recelos por novedoso puesto que no hay nada que estimule más a cualquier organización (tanto pública como privada) que la implantación de alguna técnica nueva en otra y que obtenga buenos resultados.

Común es, además, a todos ellos, en línea con las sugerencias de la Comisión del Libro Blanco, la existencia de órganos colegiados, más o menos independientes, y en palabras de Rastrollo Suárez (2018), «transparentes y participativos», con funciones de interpretación de las reglas del sistema o de informe previo a la resolución de reclamaciones respecto de los resultados de la evaluación realizada que coadyuvan a generar fiabilidad en el sistema y apartarse de la histórica discrecionalidad. Algún autor defiende, incluso, que las resoluciones de esos órganos se asimilen a las de los Tribunales de Selección de personal en el ámbito de la Administración local, permitiendo la interposición de recurso de alzada ante aquel órgano que haya designado a su presidente.

Llama la atención, por último, que, en unos casos, los sistemas que se configuran lo hacen con carácter obligatorio para todos/as los/as empleados/as y, por el contrario, en otros se implantan con una participación en el mismo de carácter voluntario. Ciertamente es que la norma configura claramente, de modo imperativo para todas las Administraciones Públicas, el diseño e implantación de sistemas de evaluación, pero también lo es que, desde la posición de los/as empleados/as públicos/as, el Estatuto no impone directamente que hayan de someterse a procesos de evaluación. No obstante, en la medida que el artículo 20 del TRLEBEP vincula la continuidad en el puesto de trabajo obtenido por concurso a la evaluación del desempeño, se está conformando también como obligatoria para los/las empleados/as públicos/as esta evaluación.

CONCLUSIONES

Del análisis que se ha realizado en los apartados anteriores, hemos de extraer en primer lugar, la conclusión de que, a pesar de los imperativos términos del artículo 20 del TRLEBEP, la realidad refleja que la evaluación del desempeño no es una figura totalmente implantada en territorio español, no sólo en el ámbito local sino ni siquiera a nivel autonómico.

Y ello, a pesar de las indudables ventajas del sistema que para el/la empleado/a público/a tiene la figura, permitiéndole conocer la opinión de su superior (sobre todo en aquellas regulaciones basadas en el desempeño del puesto de trabajo o en el análisis de las competencias adquiridas), estimulándole a la fijación de objetivos, así como en la estrategia a seguir para su consecución e incluso, permitirle acordar compromisos de mejora respecto a la calidad de su propio trabajo.

Al superior jerárquico, por otro lado, le va a ayudar a mejorar el conocimiento de sus colaboradores y sus posibilidades de desarrollo, facilitar las relaciones interpersonales y, además, ayudarle a identificar cualidades y habilidades del empleado público evaluado que, quizás, le hubieran pasado desapercibidas en el complejo día a día de la gestión administrativa.

Por último, para la Administración, los resultados de la evaluación le van a ofrecer una información válida y fiable del potencial del capital humano de su organización, permitiéndole, además, identificar los/las empleados/as que necesitan actualización o perfeccionamiento en determinadas áreas de actividad, adaptando los planes formativos internos a las necesidades apreciadas. Pero más aún, le va a permitir una mayor dinámica a la política de recursos humanos implantando oportunidades de progreso y de desarrollo personal). Y, en caso de optarse por una evaluación ligada a la consecución de objetivos le permitirá a la organización el proceso reflexivo de analizar hacia dónde deba encaminar su estrategia, motivo por el cual,

Padilla Ruiz en el año 2015 ya indicaba que sería «necesario que realice una adecuada planificación de los fines que trata de alcanzar en función de las necesidades que deba cubrir» (Padilla Ruiz, 2015). Lo complejo será, no obstante, la fijación de estos objetivos y la batería de indicadores que demuestren su cumplimiento además de la forma de medición, intentando un sistema lo más simplista posible, no sea que, al final, la técnica se convierta, al contrario, en un elemento de desmotivación y conflicto permanente.

Además, no ha olvidarse la doble dimensión de la evaluación del desempeño: como derecho (al estar conectada a los derechos retributivos, de carrera, a la continuidad en el puesto o a la formación) y como deber (partiendo de la proyección del principio de eficacia sobre toda la organización administrativa). Ello va a exigir, por tanto, la implementación generalizada en cada organización.

Respecto a las consecuencias, como se advierte, algunos modelos se orientan, directamente a su reflejo en la carrera profesional, y otros, por ahora, más ligados a la percepción del tradicional complemento de productividad a pesar de que el diseño del Estatuto Básico se orienta a que los efectos retributivos de la evaluación nunca deban superar a su trascendencia formativa y de carrera. En este sentido, lo cierto es que aparte de la satisfacción económica, tan vinculada a las entrañas del sector público español, deben de introducirse con esta figura consecuencias menos tangibles o materiales para el/la empleado/a público/a, pero importantísimas tanto para sí mismo como para su organización, como la realización personal, el reconocimiento social o el sentido de pertenencia a un grupo profesional. Es decir, lo que se denomina «salario emocional».

Más aún, la necesidad de desvincular la figura de sus consecuencias retributivas tiene como consecuencia evitar el efecto comparativo entre iguales en el conjunto de la Administración. Como decía Puchol en el 2007 «Lo curioso es que muchas veces lo que se discute no es tanto la cantidad que se va a percibir, como la diferencia entre lo que va a percibir el evaluado y lo que perciben otras personas de su entorno. El salario, ya lo sabemos, es un factor higiénico; lo cual quiere decir que un salario adecuado no causa una especial satisfacción, por cuanto se entiende como la contraprestación por el trabajo realizado, pero un mal salario sí es causa de gran insatisfacción» (Puchol, 2007).

Por ello es necesaria una voluntad clara y decidida del sector público español en generalizar la aplicación de la evaluación, asignando recursos económicos y humanos a la misma y vinculando los objetivos cuya consecución se pretende, a reflejar los intereses, preocupaciones, características propias, planes y metas de la organización, en el entorno de una Administración llamada al avance y la modernización continuos. Como decía Perona Mata, «para ello se requiere mejorar el contenido funcional del desempeño del puesto de trabajo por parte de los empleados públicos mediante la realización de una evaluación con el fin de lograr los objetivos y los resultados propios de una Administración del siglo XXI» (Perona Mata, 2021).

Máxime cuando la desigual implantación que se advierte en la actualidad, producirá, a la larga, la insatisfacción de los/as empleados/as públicos/as de aquellas Administraciones en las que no se ha avanzado en la regulación y puesta en práctica de la figura, generando, en consecuencia, la falta de motivación orientada al cambio en lo público y, sobre todo, una pérdida de profesionales que, cansados del tratamiento igualitario y frustrados en su desarrollo profesional, busquen otras trayectorias apartadas de lo público.

De lo expuesto anteriormente, en síntesis, se ha de concluir que, cumpliendo las premisas que se han analizado, las técnicas que se utilicen, asociadas a objetivos o a competencias o a la combinación de ambas, serán perfectamente válidas mientras se cumplan los principios de objetividad, imparcialidad, no discriminación y total transparencia del sistema. Siguiendo a Sanchez Morón, «el procedimiento y los indicadores de evaluación no pueden ser los mismos para todos los empleados públicos, pues ello dependerá, sobre todo, del tipo de funciones que realizan. Tampoco la tarea de evaluar presenta la misma dificultad en unos u otros casos, pues los hay en que es posible utilizar criterios muy sencillos o meramente cuantitativos y otros de mucha complejidad» (Sánchez Morón, 2020).

Y, en todo caso, los sistemas que se implanten serán, en todo caso, basados en la configuración legal de la figura sin que la innovación nos permita, como ha ratificado el Tribunal Supremo, implantar consecuencias no queridas por el legislador en caso de resultados negativos en la evaluación puesto que, lo contrario, supondría la anulación del sistema diseñado. Así, el Alto Tribunal anuló el Acuerdo de condiciones de trabajo del Ayuntamiento de Gijón puesto que el mismo establecía, en caso de evaluaciones negativas, la pérdida del grado personal alcanzado, concluyendo el Tribunal²² que dicha consecuencia «en todo caso constituiría una sanción no prevista en el artículo 96 del Estatuto Básico del Empleado Público y que en consecuencia requiere, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º de dicho precepto una previsión de norma legal».

²² Sentencia de 3 de enero de 2013 (Recurso 165/2011).

Tan sólo se trata de buscar la técnica más adecuada dentro de las posibilidades que ofrece el marco legal, contar desde el principio con los propios empleados y avanzar hacia una mejora continua. Disponemos de regulación básica, la autonómica es desigual y en la local queda mucho camino por recorrer. Pero no ha de perderse el tren, porque la mejor manera de predecir el futuro de nuestras organizaciones es, entre todos, creándolo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adiego Samper, C. (2015). *Evaluación del desempeño: un sistema integral* (pp. 211-319). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Álvarez Fernández, C. y Fernández Gutiérrez, E. (2022). Valoración del modelo vasco de evaluación del desempeño directivo. Avances en supervisión educativa. *Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 37, 407-433. <https://doi.org/10.23824/ase.v0i37.751>
- Asensio Roca, D. (2019, septiembre). *Evaluación del rendimiento en la Administración pública-Hospital General de Elche* [Trabajo de fin de grado]. Universidad de Elche. <https://hdl.handle.net/11000/7469>
- Cerrillo i Martínez, A. (2020). La Transformación digital de la Administración Local. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 50, 4-9.
- Cortés Carreres, J. V. y Salvador Escoto, V. J. (2020, diciembre). La evaluación del rendimiento de los servicios, del desempeño y carrera profesional horizontal en el Ayuntamiento de Valencia. *El Consultor de los Ayuntamientos* (n.º 12/2020, sección Zona Local / Rincón local, p. 121). Wolters Kluwer.
- Gorriti Bontigui, M. (2007). La Evaluación del Desempeño en las Administraciones Públicas Españolas. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*. 23(3), 367-387.
- Gorriti Bontigui, M. (2018, mayo). Gestión de Recursos Humanos: La gestión eficaz de la diferencia. *El Consultor de los Ayuntamientos* (n.º Extra 1, sección A Fondo, p. 55). Wolters Kluwer.
- INAP (2005, abril). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- López Calvo, J. (2022, 15 de febrero). Apuntes sobre la evaluación del desempeño de los empleados públicos: el salto desde el «decir» racional al «hacer» emocional. *Diario La Ley* (n.º 10010, sección Tribuna). Wolters Kluwer.
- Manzorro Pérez-Blanco, O. (2009). *SEDO: el sistema de evaluación del desempeño en la Red Andalucía Orienta: manual para el personal técnico*. Servicio Andaluz de Empleo. Dirección General de Empleabilidad y Formación Profesional.
- Padilla Ruiz, P. (2015). *La Evaluación del desempeño en un contexto de mejora de la gestión del empleo público* [tesis doctoral]. Universidad de Castilla-La Mancha. <http://hdl.handle.net/10578/20351>
- Perona Mata, C. (2021, febrero). La selección en la función pública y el mantenimiento del talento. *Actualidad Administrativa* (n.º 2, sección Actualidad). Wolters Kluwer.
- Puchol, L. (2007). *Dirección y gestión de recursos humanos*. Ediciones Díaz de Santos.
- Rastrollo Suárez, J. J. (2018, diciembre). La evaluación del desempeño como instrumento para la prevención de riesgos en la función pública local. *El Consultor de los Ayuntamientos* (n.º Extra 4, sección Tribuna/Riesgos, p. 186). Wolters Kluwer.
- Rodríguez Fernández, A. (1995). El problema de los recursos humanos en la administración pública. En A. Rodríguez Fernández (dir.), *Los recursos humanos en la administración pública* (p. 37-66). Tecnos.
- Sánchez Morón, M. (2020). *Derecho de la Función Pública* (13.ª edición, p. 180). Tecnos.
- Zerilli, A. (1987). *Valoración del personal* (pp. 55-58). Ediciones Deusto.