

# **Palo y Zanahoria en la Ley de Función Pública de Andalucía**

*Federico A. Castillo Blanco*

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Granada

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO DE ANDALUCÍA Y LA FALTA DE AMBICIÓN DE SU MARCO NORMATIVO. II. EL RÉGIMEN RETRIBUTIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO. 2.1 El sistema retributivo. 2.2 El complemento por desempeño y la evaluación del desempeño. III. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO. IV. CONCLUSIONES: DE LAS MUSAS AL TEATRO. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Resumen: El presente estudio analiza el sistema de incentivos que se contemplan en la Ley de Función Pública de Andalucía y, en concreto, el sistema salarial y el régimen disciplinario poniendo de relieve, en comparación con otra normativa autonómica de reciente aparición, un balance de aquellos aspectos positivos y aquellos otros necesitados de reflexión y mejora.

Abstract: This study analyzes the incentive system contemplated in the Andalusian Civil Service Law and, specifically, the salary system and the disciplinary regime, highlighting, in comparison with other recently appeared regional regulations, a balance of those aspects positive and those others in need of reflection and improvement.

Palabras clave: incentivo, salario, productividad, desempeño, evaluación, infracciones, sanciones, disciplinario.

Key words: reward, salary, productivity, performance, evaluation, infractions, sanctions, disciplinary.

## I. INTRODUCCIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO DE ANDALUCÍA Y LA FALTA DE AMBICIÓN DE SU MARCO NORMATIVO

La función pública de Andalucía constituye un importante colectivo. Sólo si atendemos al personal directamente dependiente de ésta, dejando ahora a un lado el personal al servicio de los Gobiernos locales de Andalucía (aproximadamente 113.000 personas), Universidades (unas 27.000 personas) y otras Administraciones públicas no territoriales, sabemos que el mismo constituye en torno a un 10 por ciento del número total de personas que trabajan en las Administraciones españolas y del 9'66 por ciento del número de personas ocupadas para el mismo ejercicio en el mercado laboral andaluz. Una cifra cercana a los trescientos mil empleados públicos (cuando se incluye al personal docente y sanitario) que supone aproximadamente el treinta y cinco por ciento del gasto comprometido en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y aproximadamente el 50 por ciento del total del empleo público en Andalucía. Un funcionamiento adecuado de ésta, por tanto y a la vista de tales cifras, no resulta una cuestión menor para nuestra Comunidad Autónoma ya que, al fin y al cabo, la efectividad del ejercicio competencial que se realice y la eficacia de los servicios prestados va a depender, en gran medida, de su adecuada estructuración, profesionalización y motivación.

Como se ha puesto de relieve en algunos informes, uno de los más recientes el realizado por CATALÁ y CORTÉS (2020), es ahora cuando el déficit de renovación de nuestras Administraciones empezará a pasar factura precisamente cuando hemos de enfrentar los retos que se han planteado desde la pandemia y la subsiguiente crisis fiscal que puede aguardarnos a la vuelta de la esquina<sup>1</sup>.

En cualquier caso, es preciso partir de que la ventaja fundamental de nuestra burocracia pública, como puso de manifiesto SÁNCHEZ MORÓN (2012), es la profesionalización de nuestro régimen de empleo público que, a pesar de los pesares, se ha conseguido preservar en lo esencial desde hace casi un siglo. Y ello es plenamente aplicable al empleo público de Andalucía que cuenta, a pesar de todas las disfunciones que se quiera, con una burocracia profesional que cuenta con una alta preparación y competencia. No es menos cierto, sin embargo, que existe un acuerdo mayoritariamente generalizado en la doctrina, y en los gestores de recursos humanos, de las carencias que el sistema de empleo público presenta en España y

---

<sup>1</sup> Destacan dichos autores que “La reforma del empleo público es una de las reformas pendientes que tiene nuestro país. Aunque en las últimas décadas se han sucedido los cambios legales la realidad es que, en lo sustancial, el modelo ha permanecido inalterable desde su nacimiento en el siglo XIX y el posterior el Estatuto de Maura de 1918. Son diversas las razones que han impedido avances en esta dirección: los diferentes ritmos de la *policy* y las *politics*, el desgaste que supone una reforma complicada y de réditos inciertos, los intereses corporativistas o la fragmentación competencial de nuestro modelo son algunas de ellas”.

que también, a fuerza de ser rigurosos, se encuentran presentes en el caso de Andalucía (SÁNCHEZ MORÓN, JIMÉNEZ ASENSIO, GORRITI, FUENTETAJA, CANTERO, CUENCA, LONGO, FÉREZ, ETC.)<sup>2</sup>. Por resumirlo, y a juicio de SÁNCHEZ MORÓN (2012), el empleo público sigue siendo un sistema demasiado rígido, poco eficiente o productivo y en buena medida improvisado y desequilibrado. Y sigue razonando dicho autor que “la rigidez y relativa ineficiencia vienen de lejos, ya que en la regulación del régimen del empleo público ha pesado habitualmente más la garantía de los derechos de los funcionarios y, por asimilación, de otros empleados –esto es, sus demandas corporativas o gremiales- que la preocupación por la eficacia del servicio público. El desequilibrio y la improvisación se acentuaron en las décadas de expansión y crecimiento cuando ha habido que erigir nuevas Administraciones públicas por razón de la descentralización, organizar los servicios universales del Estado del Bienestar y cuando se ha querido dar respuesta política a numerosas demandas sociales –y territoriales- no todas ellas razonables ni atendibles sin incrementos exponenciales del gasto público”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Puede verse, en un excelente análisis, respecto de España el trabajo de LOSADA, C., ALBAREDA, A. FÉREZ, M. y LONGO, F. (2017), *El empleo público en España: Desafíos para un Estado Democrático más eficaz*;<sup>2</sup>, IEE, 2017. Asimismo, LOSADA, C., *Aproximación a un diagnóstico y sugerencias de mejora del empleo público en España*, *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones públicas*, nº 13, 2017, págs. 8-25 o, por último, AAVV Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado, Madrid, INAP. Inclusive, más reciente, el libro colectivo con destacados autores *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (Coord. JOSEFA CANTERO DOMÍNGUEZ), INAP, Madrid, 2021

<sup>3</sup> Expone SÁNCHEZ MORÓN (2012) que “Lo cierto es que, hasta hace muy poco tiempo, ya entrada la crisis económica, el número de empleados públicos no había dejado de aumentar, a la par que mejoraban continuamente sus derechos retributivos y laborales –hay quien los llama privilegios-, sin la contrapartida de una mayor productividad, inclusive medida en términos elementales de tiempo de trabajo. Estos defectos y problemas no se han afrontado nunca de manera efectiva y menos aún rigurosa, a pesar de la crítica doctrinal, de las recomendaciones de no pocos informes oficiales y de las promesas electorales de los partidos”.

El último intento general de abordarlos, que se puso en marcha con la preparación del EBEP, ha sido en gran medida y a la postre un intento fallido, pues muchas de las propuestas que se formularon por la Comisión creada al efecto no llegaron al texto de la Ley o bien se recogieron en ella de manera ambigua o descafeinada, como meras posibilidades a concretar por una legislación de desarrollo que hasta ahora no había visto la luz de forma generalizada. Frente al impulso reformista prevaleció una lógica conservadora del modelo existente y los intereses propios de los partidos y de los sindicatos más representativos. Creo que esto es historia sabida, por más que inmediata, en la que no merece la pena detenerse.

Lo que sí ha sucedido es que la crisis nos reveló, a la opinión pública en general, algunos “excesos”. Había servicios duplicados sin ventaja aparente para el ciudadano. Se ha puesto de relieve una excesiva politización de la Administración pública y del régimen del empleo público, que ha llevado a multiplicar servicios y unidades administrativas contra toda lógica económica y de buena administración, y que ha dado lugar a numerosas prácticas clientelares, con menoscabo de los principios constitucionales que rigen el empleo público, y ha impedido o dificultado el desarrollo de un modelo gerencial de recursos humanos en las Administraciones públicas.

Y tener en cuenta, si ponemos las *luces largas*, que es preciso hacer hincapié en los retos que las actuales circunstancias plantean. Y es que, como ha puesto de manifiesto la OCDE (*Skills for a High Performing Civil Service*, 2017), el empleo público de los países desarrollados está siendo transformado por tres factores: por los retos políticos y sociales ocasionados por la globalización, el cambio climático y las migraciones; por la revolución digital, ya presente en fenómenos como la inteligencia artificial; y, en fin, por una demografía cambiante, caracterizada por un envejecimiento progresivo y por nuevas demandas.

En cualquier caso, la respuesta a estas cuestiones hubiera debido pasar desde luego, en primer lugar y antes de habernos adentrado fervorosamente y sin suficientes criterios por el *iter* legislativo, en realizar necesariamente un análisis más exhaustivo de los problemas que aquejan a la función pública autonómica claro, pero también al empleo público en la Administración local y universitaria de las distintas Comunidades Autónomas y, en lo que nos afecta, en Andalucía. Y en qué medida, cómo y en qué aspectos la existencia de una legislación autonómica en la materia puede ayudar a resolver éstos. Desde luego, y en la actualidad, no puede argumentarse para afrontar estos retos la inexperiencia o la falta de competencia. Ambas cuestiones han quedado definitivamente superadas tras la reforma estatutaria acontecida hace ya más de diez años en Andalucía, y tras la aprobación del EBEP, y solo quedaba el reto de abordar este objetivo con serenidad, reflexión y la suficiente visión de futuro. La gran pregunta es si lo habremos conseguido. Al menos si habremos dado un paso adelante.

Creo, sinceramente, que en esta Ley se avanza en la mayoría de los aspectos que hoy se presentan como retos en el empleo público. No sin ciertas contradicciones o ciertas incongruencias técnico-jurídicas a la hora de plasmar la inclusión en el ámbito de aplicación del personal al servicio de las entidades locales de Andalucía y de las Universidades dado que, una vez que declara en su ámbito de aplicación incluido a dicho personal, con posterioridad en ocasiones parece desentenderse de esa responsabilidad y, de esta forma, la Ley se refiere en la mayoría de sus preceptos al personal al servicio de las Administración de la Junta de Andalucía cuando, al menos desde mi punto de vista, debiera haberse referido, en coherencia con su inclusión en el ámbito de aplicación de la norma de los colectivos referidos, al personal al servicio de las

---

Se ha evidenciado también que entre los derechos adquiridos por los empleados públicos -incluida la seguridad en el empleo y en el propio puesto de trabajo- y sus deberes y obligaciones -particularmente las relativas a jornada y tiempo de trabajo-, existe una asimetría muy alejada de los estándares del sector privado.

Asimismo, y bien que es doloroso ponerlo de manifiesto, ha quedado patente que el régimen de la negociación colectiva en el sector público, tal como ha sido entendido y practicado por los sindicatos y aceptado de hecho por los gobernantes, contribuía decisivamente a esos desequilibrios y constituía no ya un obstáculo insalvable para la contención del déficit público, sino una de las razones fundamentales por las que se ha disparado, etc”.

Administraciones públicas de Andalucía. Ser la Ley de empleo público de todas las Administraciones públicas de Andalucía que completase, como así quiso el EBEP, el modelo de burocracia que los andaluces deseábamos otorgarnos. Menos mal que en las diez de últimas se introdujo una Disposición Adicional, la cuadragésima primera, que reza de la siguiente forma: con respeto a su normativa específica, las referencias de esta Ley a la Administración de la Junta de Andalucía se entenderán realizadas también a las demás Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley. No se resuelve todas las dudas que se plantean, ciertamente, pero desde luego era peor la situación existente en el Proyecto de Ley.

## II. EL RÉGIMEN RETRIBUTIVO: ESPECIAL REFERENCIA A LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Resulta algo irrenunciable disponer de un buen sistema de incentivos, y por sobre todo un sistema que funcione meridianamente bien, si queremos mejorar nuestro empleo público (LONGO, 2005)<sup>4</sup>. Un sistema de incentivos y recompensas, en un sistema de relaciones laborales como es el empleo público, es un conjunto de elementos de distinto significado y alcance, que conjuga elementos formales e informales y, en fin, que atiende a herramientas de distinta naturaleza normativa y no normativa, organizativas, etc. Y es que hay una importante conexión entre motivación y rendimiento en las organizaciones públicas<sup>5</sup>, lo que aconseja que las organizaciones

---

<sup>4</sup> Indica dicho autor en ese trabajo (p. 141) que “Evaluar el rendimiento laboral es una parte irrenunciable de la gestión de las personas, que las organizaciones del sector público necesitan incorporar a sus pautas de funcionamiento. Dicho esto, hay que añadir que diseñar y aplicar buenos sistemas de ER no es una tarea fácil. Por el contrario, debe afrontar dificultades técnicas, resistencias de los implicados y obstáculos organizativos que la convierten en un empeño dificultoso. Escasean las buenas prácticas y abundan, en cambio, las experiencias insatisfactorias”.

<sup>5</sup> La mayoría de las teorías sobre motivación tienen su base en la satisfacción de las necesidades personales. En efecto, MASLOW (“*A Theory of human motivation*”, *Psychological Review*, Julio de 1943) distinguió tres clases de necesidades del individuo:

<sup>1</sup>. Necesidades psicológicas.

<sup>2</sup>. Necesidades sociales.

<sup>3</sup>. Necesidades de seguridad:

\* Si la retribución es suficiente se satisfacen las necesidades de seguridad.

\* El trabajo y la forma en que se realiza debe también satisfacer sus necesidades sociales y psicológicas (reconocimiento). Estos últimos aspectos no se logran exclusivamente mediante la cuantía de la retribución y han de valorarse otros aspectos cómo: pertenencia a determinados grupos, capacidad de decidir, variedad e interés de las tareas encomendadas.

Por su parte HERZBERG (“*The motivation to work*”, New York, 1959), existen una serie de factores extrínsecos (salario y condiciones de trabajo principalmente) que pueden ser motivo de satisfacción. No

públicas desarrollen estrategias para fomentar la motivación de los empleados que prestan sus servicios en las mismas de forma tal que, junto al cumplimiento de los objetivos de la organización, se plasmen las aspiraciones personales de éstos<sup>6</sup>. Dicho ello lo cierto es que hay tres, de carácter normativo pero que exigen gran capacidad de gestión, de especial significación a estos efectos. De un lado, el sistema de carrera profesional que es objeto de otro trabajo en este número por lo que aquí no haremos un análisis de las novedades introducidas a este respecto. De otro, los instrumentos que se derivan del sistema retributivo, y más concretamente, de la evaluación del desempeño. Por último, y de signo contrario, los que vienen establecidos en el sistema sancionador disciplinario por el incumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos o la realización de conductas irregulares por parte de éstos.

Pasemos, entonces, a su análisis comenzando por la evaluación del desempeño que es una herramienta muy poderosa a estos efectos, pero antes digamos algo del sistema retributivo en su conjunto cuyo manejo estratégico resulta esencial respecto de este punto.

## 1. El sistema retributivo

Las reflexiones que se realicen sobre el sistema retributivo en el empleo público deben de tener su base en las causas de ineficacia y en las disfunciones detectadas en el sistema retributivo que ha permanecido vigente en los últimos años que, en gene-

---

obstante, factores intrínsecos como la afiliación (necesidad de calor humano, compañerismo o amistad), el poder (como forma de controlar e influir en los demás) y el logro (aptitud positiva ante la superación de sí mismo) son factores que influyen decisivamente en la motivación de los trabajadores.

McGREGOR, por su parte, contrapuso la teoría de la motivación tradicional de carácter mecanicista (teoría X) con una visión motivacional más humanista (teoría Y) basado en más en una gerencia de la organización que hace hincapié más en la consecución de objetivos que en el control por lo que es importante desarrollar una serie de estrategias para la motivación: descentralizar, delegar, responsabilizar a los niveles más bajos de la estructura, desarrollar una gerencia participativa y la evaluación del desempeño.

En este sentido, la motivación va a determinar de una manera importante el esfuerzo que está dispuesto a realizar una persona para la consecución de los objetivos finalmente establecidos en una moderna dirección por objetivos.

Bien es cierto, no obstante, que las más avanzadas teorías sobre motivación en las organizaciones han cuestionado, a pesar de su simplicidad, lo expuesto por los autores anteriores, las denominadas teorías de contenido, y han enfocado el problema de la motivación en los procesos. Entre estas últimas destacan la teoría de los impulsos (identifica en el pasado las experiencias que dan como resultado cierta fuerza de hábito) y las expectativas que, por el contrario, se orienta hacia el futuro que se resume en que todas las personas esperan obtener una recompensa por su trabajo que, además, se corresponda con el esfuerzo realizado lo que puede llevar a un alto desempeño que equitativamente recompensado lleva a la satisfacción personal.

<sup>6</sup> Véase al respecto, DELGADO PADIAL, A. (1995): "Motivación y satisfacción laboral en la Administración pública", en el volumen colectivo *Los recursos humanos en el sector público*, Madrid.

ral, responden a las siguientes<sup>7</sup>: problemas en la estructura salarial, es decir, ha de primarse en la medida de lo posible la simplicidad; problemas en relación a los criterios de retribución, verbigracia, ha de cuestionarse la discrecionalidad irresponsable y fijar, en la medida de lo posible, mecanismos que ayuden a reducirla; problemas en la composición del paquete retributivo y en su conexión con el sistema de carrera, o lo que es lo mismo, ha de concederse suficiente importancia a conceptos retributivos que ayudan a la organización y motivan al empleado; y, por último, problemas en la política de comunicación que, en síntesis, ha de traducirse en que el sistema ha de ser suficientemente transparente y los empleados deben de conocer los mecanismos de progresión en el mismo.

El diseño retributivo implantado tras la reforma de 1984 partía, como ya era tradicional en nuestro sistema de función pública desde 1964 y así también subyace de alguna forma en el Derecho comparado, de distinguir entre dos tipos de retribuciones: las retribuciones básicas y las denominadas complementarias<sup>8</sup>. Las retribuciones básicas eran concebidas en el sistema establecido como una compensación por lo que el funcionario "es", respondían a motivos claramente personales del funcionario que las percibía y muy específicamente a las capacidades mostradas por el funcionario en su acceso a uno de los grupos según la titulación ostentada a los que se accedía al empleo público y a la antigüedad en la prestación de los servicios. Las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos, por su parte, venían a cumplir por su parte un doble papel: de un lado, tanto el complemento de destino como el específico retribuían el puesto de trabajo ocupado por el funcionario, es decir, el "qué se hace", siendo que, en el primero de ellos, con éste se articulaba asimismo el sistema de carrera previsto en dicha normativa; de otro, el complemento de productividad estaba asignado al "modo" y la "intensidad" con la que el funcionario cumplía con las tareas inherentes a su puesto de trabajo, verbigracia, a "cómo se hace o cómo se consigue"<sup>9</sup>. El sistema se complementaba con otros conceptos retributivos de

<sup>7</sup> Respecto de éstos cabe referirnos, entre otros, a los siguientes trabajos: PIÑAR MAÑAS, J.L. (1986), "El nuevo sistema retributivo de los funcionarios públicos y su aplicación", *RAP*, nº111. FERRI, J. (1995), "Motivación y Retribuciones", en *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid. CASTILLO BLANCO, FEDERICO A. (2000), "Luces y sombras del complemento de productividad: ¿Un concepto retributivo inaplicado?", *Justicia Administrativa*, nº8, "¿Es precisa una reforma del sistema retributivo de los funcionarios públicos?: una reflexión mirando a la historia", *REDA*, nº112, 2001, y, del mismo autor, *El sistema retributivo en la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002; MANZANA LAGUARDA, R. (2006), *Derechos y deberes de los funcionarios públicos*, Tirant lo Blanch.

<sup>8</sup> Aspecto que no cambiaría en el EBEP cuyo artículo 22 también parte de dicha distinción ya arraigada en nuestro sistema de función pública que también está presente en la Ley de Función Pública analizada (artículos 65 y 66).

<sup>9</sup> La STS de 29 de mayo de 1995 (RJ. 6152) describiría el sistema establecido aludiendo a que: "SEGUNDO. Decía la Sentencia de esta Sala de 3 julio 1990 (RJ 1990\5958), recogiendo la evolución legislativa operada sobre el régimen retributivo de los funcionarios, que la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado reguló los derechos económicos de los funcionarios en sus artículos 96 a 100,

carácter no permanente o habitual (gratificaciones por servicios extraordinarios o indemnizaciones) o que respondían a circunstancias específicas (lugar de residencia en el caso de Ceuta y Melilla u otras).

Ha de puntualizarse que la lógica del sistema implantado radicaba en retribuir la contribución del empleado público a la organización -sin perjuicio de retribuir, también, su categoría- a través de las funciones desempeñadas en su concreto puesto de trabajo, y ello no era sino la correspondencia al rechazo a un modelo retributivo que hasta ese momento había estado basado en lo esencial en la antigüedad y en la titulación exigida para el acceso a la función pública que, sin embargo, y con el nuevo sistema perdían importancia relativa en la cuantía total retributiva a percibir por los funcionarios públicos.

La experiencia acumulada tras varias décadas desde su puesta en vigor demostró, una vez más en el ya largo devenir histórico de los sistemas retributivos de los funcionarios públicos, que el mismo no terminó de funcionar correctamente. Más que por errores en el diseño que también podrían apuntarse, creo que por la desnaturalización de su puesta en vigor que terminó por agotar a éste a la vista de los datos comparativos que pueden obtenerse.

---

distinguiendo, de una parte, el sueldo base, pagas extraordinarias y trienios, de otra, los complementos de destino, dedicación especial y familiar, estableciendo que el complemento de destino corresponde a aquellos puestos de trabajo que requieran particular preparación técnica o impliquen especial responsabilidad, y el de dedicación especial a los funcionarios a los que se exija una jornada de trabajo mayor que la normal o se acojan al régimen de dedicación exclusiva al servicio de la Administración. La Ley de Reforma de la Función Pública de 2 agosto 1984, en su artículo 23, que el artículo 1º 3 enumera entre los que se considerarán bases de régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las consecuencias que señala el artículo 149, apartado 18, de la Constitución y las Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 julio 1981 (RTC 1981\32) y 28 junio 1983 (RTC 1983\56), incluye en dichas retribuciones el complemento de destino correspondiente al nivel del puesto de trabajo que se desempeñe; el complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; y el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, régimen retributivo que se mantuvo en los artículos 11 y 12 de la Ley 50/1984, de 30 diciembre, que aprobó los Presupuestos Generales del Estado para 1985, siendo posteriormente desarrollado por Orden Ministerial 2 enero 1985, de todo lo cual se deduce que los complementos referidos están en función del nivel del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe, de la dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo y del rendimiento, actividad extraordinaria o interés con que se desempeñe el puesto de trabajo, sin que en ningún caso constituya un derecho adquirido que haya de subsistir en lo sucesivo con independencia del puesto de trabajo que en cada momento se desempeñe o de la actividad y rendimiento desplegada en el mismo"

La experiencia de aplicación del mismo puede verse relatada en BLANCO SEVILLA, J.L. (1994), "Política de retribuciones para 1995", Revista de Presupuestos y Gasto Público, nº 14 y GUTIÉRREZ REÑÓN, A. y LABRADO FERNÁNDEZ, M. (1988), "La experiencia de la evaluación de puestos de trabajo en la Administración española", Madrid.

Diversa y variada fue, efectivamente, la problemática planteada en la aplicación del sistema retributivo y ciertas y relevantes disfunciones se pusieron de manifiesto en los distintos estudios realizados sobre éste y su efectiva aplicación en las distintas Administraciones públicas. Las consecuencias no se dejaron esperar y las disfunciones de su puesta en marcha terminaron por generar no pocos problemas en el resto de subsistemas de función pública, entre otros, y derivado de las diferencias no suficientemente justificadas en la atribución de los distintos complementos, la sensación de falta de equidad del sistema. Pero también otros problemas como la movilidad de los empleados públicos hacia los puestos mejor valorados, una fuerte presión sobre la organización para la creación de nuevos puestos de trabajo o una mejor valoración de los existentes, la fijación de complementos de destino en los puestos base muy elevados con lo que la carrera administrativa basada esencialmente en este complemento se concluía casi al inicio<sup>10</sup>, etc.

Estos estudios también han puesto de manifiesto otro dato importante que no debe ser obviado para una correcta política de recursos humanos en el sector público, y no es otro que la desigualdad entre las retribuciones de empleos equivalentes de sector privado y del público (*Estudios para la reforma de la Administración Pública, INAP, Madrid, 2004*). De tal forma que, a la vista de los mismos, pueden extraerse las siguientes conclusiones: en primer lugar, que con carácter general y en una primera aproximación las retribuciones en la Administración son inferiores que en el sector privado<sup>11</sup>; en segundo término, que la diferencia se agudiza en relación con los empleos directivos y más cualificados y de nivel superior; en tercer lugar, que ese

---

<sup>10</sup> Por apuntar una primera cuestión resaltada por la reforma de 1984, no se consiguió plenamente el objetivo de transparencia que era muy señaladamente perseguido por esta, bien es cierto que tras la normativa dictada a partir de 2013 sobre transparencia se ha avanzado notoriamente en esta cuestión. Pero, sin duda, dicha cuestión no ha sido con mucho la más grave. Se ha constatado, por añadir a lo ya expuesto una segunda consideración, una destacable desigualdad en la fijación de complementos específicos para puestos de trabajo de contenido similar -sino idéntico- y se ha producido una falta de coherencia en la fijación de los niveles de complemento de destino entre las distintas Administraciones públicas e incluso, lo que ciertamente es menos comprensible, entre unidades de la propia Administración que, unido a su escaso montante en la retribución global, ha determinado un defectuoso funcionamiento del sistema de carrera que la reforma de 1984 apuntaba.

Los estudios empíricos y comparativos realizados en los últimos años ratifican lo expuesto y ponen además de manifiesto, en el ámbito del sector público, la divergencia de contenido y denominación de puestos de trabajo directivos y de coordinación de semejante perfil y contenido, diferencias en la horquilla de complemento de destino sin obedecer a razones organizativas relevantes, jornadas de trabajo distintas sin incidencia en la retribución, escasa implantación de incentivos por productividad, elevaciones de los niveles de complemento de destino a fin de mantener el poder adquisitivo de los salarios con una incidencia negativa en el sistema de carrera, diferentes atribuciones de complementos específicos para puestos de contenido similar, etc.

<sup>11</sup> En unas Administraciones más que en otras. Recientemente The Objective (21 de mayo de 2023) ponía de manifiesto el incremento del pluriempleo en el sector público, en concreto en la AGE, por la baja cuantía de las retribuciones.

diferencial o es menor o no existe en los empleos inferiores; y, por último, que las retribuciones en la Administración son equiparables al comienzo de la carrera, pero el diferencial se ensancha progresivamente a lo largo de la misma.

Por último, el propio sistema, y desde un punto de vista de su estructura, se presentaba excesivamente rígido ya que el mismo, por el alcance de lo definido como básico y la reserva de ley establecida, no permitía a las distintas Administraciones públicas introducir o adaptar los conceptos retributivos a sus especiales características. La jurisprudencia de los tribunales, y con ella la patología en el sistema, ponen de relieve mejor que otros argumentos el permanente intento de los actores en la gestión de recursos humanos en el sector público de escapar de una estructura uniforme.

A la postre, puede decirse que la suma progresiva de disfunciones y la defectuosa aplicación del mismo habían deteriorado, al menos en cierta medida, la confianza en el sistema retributivo implementado con la reforma y ya, a principios de los noventa, comenzaron a detectarse los problemas que, en buena medida y a la vista del mantenimiento de la lógica en su aplicación, han subsistido hasta el momento actual en que encaramos la efectiva reforma de éste con la legislación de desarrollo del EBEP. En cualquier caso, y como conclusión, los datos con que se cuenta revelan que la política inadecuada con que se ha aplicado el sistema ha terminado por poner en quiebra a éste.

Mención especial merece el complemento de productividad, sobre todo si atendemos al carácter dinámico que el mismo representaba en la definición retributiva. Su aplicación ha sido uno de los puntos más débiles del sistema y ello a pesar de que una de las más consistentes críticas que de siempre se han formulado respecto del salario público ha sido la carencia de instrumentos de recompensa para los empleados públicos<sup>12</sup>.

Desde luego, en un primer acercamiento, cabe señalar que el mismo no había cumplido su papel como complemento incentivador y se había instrumentalizado, en demasiadas ocasiones, para compensar diferencias retributivas consecuencia de la defectuosa aplicación del propio sistema salarial, para corregir desfases en los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias, para retribuir la prolongación de la jornada de trabajo en coexistencia con otros conceptos más propios para ello, e, inclusive, y no ha de descartarse en algunos supuestos, como un mecanismo de favor en absoluto justificable<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Algunas reflexiones sobre estos aspectos y el fracaso de las políticas de implementación del complemento de productividad puede consultarse en [https://cemicat.diba.cat/sites/cemicat.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/Castillo\\_Blanco\\_complemento\\_productividad.pdf?noredirect=1](https://cemicat.diba.cat/sites/cemicat.diba.cat/files/public/migracio/publicacions/ficheros/Castillo_Blanco_complemento_productividad.pdf?noredirect=1).

<sup>13</sup> Desde el punto de vista de la Comisión citada con anterioridad, y que corrobora lo que ya adelantábamos, cuatro son las causas que han podido contribuir a esta situación no deseable. Expone, la misma que: “La primera de ellas ha sido su desnaturalización, es decir, su utilización para finalidades distintas a las contempladas en

Y es que la clave para que el diseño y concepción del sistema retributivo a implementar tenga éxito radica, en primer término, en delimitar muy precisamente las finalidades que en el campo público se quieren conseguir con el sistema retributivo. De un lado, y al igual que sucede en el empleo privado, éste ha de servir para retener y seleccionar los mejores profesionales, pero, asimismo, debe contribuir a mejorar la satisfacción del empleado público, ha de orientarse a conseguir reforzar el compromiso del funcionario con los objetivos de la organización y, por último, tiene que fomentar el desarrollo de las propias competencias del empleado potenciando y sirviendo de estímulo para priorizar aquellas habilidades útiles para atender a las necesidades organizativas.

De otro lado, la cuantía y la importancia de las retribuciones de los empleados públicos exigen también una consideración estratégica de las mismas. La gestión de éstas ha de servir a la mejor consecución de las competencias de nuestras Administraciones públicas y, desde este punto de vista, al menos dos cosas es preciso considerar primordialmente en el diseño de un nuevo sistema: la primera, consistente en que cada vez más decisivamente las retribuciones ha de estar ligadas a las competencias necesarias para el éxito de la organización pública; la segunda, relativa a las retribuciones por el desempeño, a las que ya nos hemos referido, y que no significa sino hacer partícipe al empleado de los resultados de la organización, y en las que por ello no debe perderse de vista que el nivel a partir del cual ha de retribuirse el mismo no es el desempeño normal ya que éste se incluye en la parte de salario fijo, sino un rendimiento superior conectado con los objetivos de la organización, así como la existencia de indicadores, en este caso negativos, que penalicen la retribución (aumento de plantilla, absentismo, aumento de gastos generales, etc...).

En definitiva, y ya aprobada la normativa de desarrollo que se anunciaba con el EBEP, podía afirmarse que existía una cierta insatisfacción, tanto por las organizaciones públicas como por los empleados de éstas, en el sistema retributivo y que ciertas carencias derivadas también de la propia evolución en el tiempo del sistema de empleo público aconsejaban su reforma y el reforzamiento del papel incentivador del salario en el sector público. Lo cierto es, también ha de reiterarse, que ello se debía en mayor medida a la inadecuada aplicación del mismo más que a su propia concepción, aunque ésta también pudiera optimizarse a fin de superar algunos de los problemas detectados.

---

*la norma, ya que se ha utilizado, en demasiadas ocasiones, para compensar diferencias retributivas derivadas de los incrementos de sueldo establecidos en las leyes presupuestarias, retribuir la prolongación de la jornada de trabajo y, en algunos supuestos, incluso, como un mecanismo de favor injustificado. La segunda razón consiste en la notoria ausencia de capacidad de gestión en las unidades de recursos humanos para la aplicación del mismo. En tercer lugar, la práctica desconexión de este complemento de otras políticas de gestión de los recursos humanos en el sector público, como la carrera administrativa y la formación. Por último, su escasa relevancia en el montante global de las retribuciones y el hecho de no constituir un complemento salarial necesario, expresión manifiesta de la escasa confianza de los gestores en su virtualidad y eficacia como elemento motivador”.*

El EBEP, en este sentido, pareció responder con cierta fidelidad al sentido de las propuestas realizadas en la Comisión constituida a estos efectos<sup>14</sup>. En efecto, de un lado, se flexibilizó la estructura retributiva complementaria permitiendo la adaptación de la misma a las decisiones que se adopten en las distintas Administraciones públicas en materia de carrera y ordenación profesional<sup>15</sup>, y, por otro, se reforzó afirmándola la competencia estatal para establecer límites a los incrementos retributivos del resto de Administraciones públicas, pues es cierto que con una metodología distinta en lo que se refería a la concertación de ésta con el resto de Administraciones públicas y actores sociales. La respuesta a la necesaria pregunta de si se podía haber ido más allá no puede ser otra que sí, ciertamente, pero desde mi punto de vista la apuesta realizada era sumamente ambiciosa en lo que tiene de habilitar un espacio

---

<sup>14</sup> La Comisión constituida en 2005 a fin de estudiar la reforma del empleo público, respecto del sistema retributivo, propuso las conclusiones siguientes:

- Se propone que el Estatuto Básico del Empleado Público salvaguarde expresamente la competencia del Estado para establecer límites generales al incremento del gasto de personal de las Administraciones Públicas, si bien mediante la fijación, en su caso, de porcentajes máximos de aumento de la “masa salarial” global de cada una de las Administraciones Públicas.

La adopción de dichos límites de los incrementos retributivos debe realizarse previa consulta a las Comunidades Autónomas y a los representantes de la Administración Local, sea en el seno de la Conferencia Sectorial de Administración Pública o en otros foros, o de otra forma, como paso previo a la negociación colectiva con las organizaciones sindicales sobre estos extremos.

- El Estatuto Básico del Empleado Público debe reconocer a las leyes que regulen la función pública del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local o sectores determinados de ella la posibilidad de establecer su propio modelo de retribuciones complementarias, vinculándolas, sea a la progresión alcanzada en la carrera, sea a las características del puesto, actividad o funciones que desempeñe el funcionario, en atención en su caso a sus diferentes factores o componentes, sea a través de fondos sociales o de salarios diferidos, sea en atención a la productividad o rendimiento de cada funcionario en el ejercicio de su cargo.

Cada Administración debe determinar para cada rama, sector y nivel de su propio empleo público las formas de evaluación, los criterios a tener en cuenta y las consecuencias, favorables o desfavorables en términos de percepción del mencionado complemento de productividad o similar.

- La Comisión propone que las retribuciones del personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se determinen a través de la negociación colectiva, respetando las reglas de la legislación laboral común y los límites presupuestarios que puedan establecerse, pudiendo adaptarse a través de la negociación a las propias de los funcionarios en sectores y ámbitos determinados.

<sup>15</sup> De esta forma, el artículo 22.3 del TREBEP indica que “Las retribuciones complementarias son las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño, rendimiento o resultados alcanzados por el funcionario” y, por su parte, el artículo 24, referido a las retribuciones complementarias, comienza establecido un sistema abierto aludiendo a que “La cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores” para luego enumerar los siguientes: a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa; b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo; c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos; d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

para que las Administraciones y el sector público incluido en su ámbito de aplicación pudieran disponer de una política retributiva propia.

Ciertamente la Ley de Andalucía recoge ese reto y articula un sistema retributivo que introduce ciertas novedades que, bien utilizadas, pueden ayudar notoriamente a un mejor funcionamiento de este sistema. Pasemos, pues, a su análisis.

Con relación a los aspectos generales del sistema salarial, la norma legal comienza por aludir, en el frontispicio del Título VI dedicado al sistema retributivo y más concretamente en su artículo 63, a los principios del sistema retributivo a implantar, bien es cierto, y ha de señalarse, que más que de principios se trata de reglas de percepción del salario<sup>16</sup>. Y es que, si nos referimos a los principios del sistema retributivo, lo cierto es que la igualdad, la equidad interna y externa, etc. serían señeros si se pretendiera enumerar los mismos<sup>17</sup>, y todo ello sin perjuicio de la reiteración que suponen algunos apartados respecto de las reglas establecidas en el artículo 64 y que, a mi juicio, debieran haber sido corregidas en la tramitación parlamentaria<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Estas reglas se completan con lo establecido en los artículos 75 (retribuciones de funcionarios pendientes de adscripción), 76 (retribuciones con ocasión de permisos específicos), 77 (deducción de retribuciones) y 78 (devengo de retribuciones) referidos como puede comprobarse a otras reglas necesarias para el funcionamiento del sistema retributivo y tienen en la Disposición transitoria quinta, apartado 1, una garantía retributiva en virtud de la cual la aplicación de esta ley no supondrá merma en las retribuciones fijas y periódicas que se estén percibiendo antes de su entrada en vigor. A tal efecto y, en caso de ser necesario, se reconocerán los correspondientes complementos personales transitorios, que se absorberán de la forma que se establezca en las normas presupuestarias.

El resto del articulado atiende a las singularidades que presenta el salario en colectivos específicos (funcionarios en prácticas, interinos, eventuales y directivos públicos)

<sup>17</sup> Artículo 63. Principios del sistema retributivo.

1. El sistema retributivo se fundamenta en los siguientes principios:

a) Garantía de las retribuciones del personal y adecuación a las responsabilidades, funciones, así como al desempeño realizado en cada puesto de trabajo.

b) Implantación de un componente de retribuciones variables vinculado a la evaluación del desempeño.

c) Transparencia y publicidad.

2. El personal funcionario solo podrá ser remunerado por los conceptos retributivos que se establecen en esta ley. El personal laboral percibirá las retribuciones conforme a los conceptos retributivos vigentes en el convenio colectivo que resulte de aplicación, que se adecuarán, con las modulaciones que sean precisas en función de las exigencias de la legislación laboral, a los principios y reglas previstos en el presente título.

3. Las cuantías de las retribuciones básicas y el incremento de las cuantías globales de las retribuciones complementarias del personal funcionario, así como el incremento de la masa salarial del personal laboral, deberán reflejarse, para cada ejercicio presupuestario, en las correspondientes Leyes del Presupuesto.

<sup>18</sup> Artículo 64. Retribuciones del personal funcionario.

1. Las retribuciones del personal funcionario se clasifican en básicas personales y complementarias. En estas retribuciones se incluyen asimismo las pagas extraordinarias.

2. El personal funcionario no podrá percibir participación en tributos o en cualquier otro ingreso de las Administraciones Públicas como contraprestación de cualquier servicio, ni tener participación directa o

Entrando ya en el contenido del resto del articulado, cabe reseñar, en primer término, que la más relevante novedad que ha de destacarse, sin perjuicio eso sí de poner en valor la regulación que se realiza de los distintos complementos retributivos básicos a la vista de la experiencia acumulada<sup>19</sup>, tiene que ver con la introducción del complemento de carrera profesional y el cambio de denominación que ahora recibe el actual complemento de destino que pasa a denominarse complemento de nivel competencial aunque, justo es decirlo, se reestructuran los 30 niveles actuales en 20 si bien lo cierto es que de facto ya ocurría esto con el anterior sistema donde no había puestos de trabajo que tuvieran complemento de destino asignado inferior al nivel 10. Percepción de ambos complementos que, a buen seguro y ha de advertirse para quienes piensen que las reformas del empleo público se hacen “a coste cero”, supondrá un incremento retributivo al añadirse un nuevo concepto de percepción<sup>20</sup>.

Pero, en segundo lugar, cabe destacarse la regulación efectuada del, ahora denominado, complemento por desempeño estrechamente ligado a retribuir la evaluación positiva del desempeño y del que voy a ocuparme a continuación.

---

indirecta o premio relacionados con multas impuestas, aun cuando estuviesen normativamente atribuidas a los servicios.

3. El personal funcionario de la Administración general de la Junta de Andalucía solo podrá ser retribuido por los conceptos que se indican en esta ley, sin perjuicio de lo que se disponga en la normativa estatal de carácter básico.

<sup>19</sup> Que se abordan detalladamente, sin perjuicio del necesario desarrollo reglamentario, en los artículos 65 a 70 en que, entre otras novedades, se da cobertura legal a los controvertidos premios por jubilación.

<sup>20</sup> Bien es cierto que, a mi juicio, lo realmente grave es la combinación simultánea de un sistema de carrera profesional vertical junto a uno horizontal que, al menos desde mi punto de vista, no era la opción realizada por el EBEP. Me explico.

El grave peligro que, a buen seguro, puede producirse es que la carrera horizontal se convierta en unos nuevos trienios determinados esencialmente por la antigüedad y unos cuantos cursos. Y es que, a la vista de lo que ya se está poniendo de relieve allí donde este sistema se ha implementado, sino se opera con un rigor exquisito en la adecuada gestión de los criterios que se establecen para realizar la carrera horizontal, se corre un riesgo cierto de que el tránsito entre tramos sea algo cuasiautomático, con una relevancia del tiempo y de la formación decisiva, que termine por convertir la carrera profesional en un aumento lineal de las retribuciones sin ofrecer mayores resultados en términos de motivación y rendimiento. Algo, añadamos, no menor.

Algunas pistas nos conducen a temernos lo peor y esperemos que el desarrollo reglamentario opere con la suficiente sensatez. La primera de ellas son las garantías para que el órgano colegiado que ha de evaluarlo opere con cierta autonomía e independencia lo que se traduce en quienes pueden formarlo, cómo se encaja el mismo en la organización, etc. La segunda, y no sé si se debe al subconsciente, es que el único criterio a que se refieren los preceptos contenidos en la norma legal es de tiempo, necesario lógicamente, pero relevante y ciertamente indicativo de lo que pueda acontecer. La tercera es que, salvo aspectos retributivos, el progreso en la carrera profesional no tiene al parecer ningún efecto sobre otros subsistemas como el desempeño de puestos de trabajo, la promoción interna, etc. Y es que si esto es así la verdadera carrera será la vertical, como hasta ahora, y no habremos arreglado nada porque volveremos al punto de partida.

## 2. El complemento por desempeño y la evaluación del desempeño<sup>21</sup>

Este complemento, que sustituye en forma más correcta y ambiciosa al hasta ahora conocido como complemento de productividad al vincularlo claramente a la consecución de objetivos, tendrá carácter variable en función del cumplimiento, para cada periodo anual dado que su cuantía se liga a su previsión en los presupuestos, de los objetivos concretamente definidos.

Añade la norma andaluza que, en ningún caso, la percepción del mismo generará el derecho adquirido a su mantenimiento, exigiéndose la previa determinación de objetivos en la unidad administrativa correspondiente, así como la posterior evaluación objetiva de los resultados obtenidos, previa definición de los indicadores de medición. De otro lado, se especifica que las cuantías globales máximas a abonar por dicho concepto deberán estar previstas para cada anualidad en la correspondiente Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Cabe señalar, desde el inicio, que la evaluación del desempeño no era algo nuevo en nuestro sistema. Otra cosa es que, hasta ahora, haya funcionado de forma adecuada y que se denote una enorme reticencia de las centrales sindicales en cuanto a su implementación dada la reiterada llamada a la negociación colectiva, en forma previa su desarrollo reglamentario, que se realiza en su texto. La Ley dedica el Capítulo III del Título V a la regulación de la misma dado que concibe a éste<sup>22</sup>, como

<sup>21</sup> De necesaria referencia respecto de este punto son los siguientes trabajos: ALMEIDA CERREDA, M. (2010). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño en las Administraciones locales. Anuario de Derecho Municipal, 3, 115-158. Disponible en <http://hdl.handle.net/10486/664322>; ARROYO YANES, L. M. (2012). La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. Revista catalana de dret públic, 45, 94-128. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/104>; CÀMARA MAS, ROGER (2023). La evaluación del desempeño de los empleados públicos, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. 2023, (19), 214-233, disponible en DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11090>; GORRITI BONTIGUI, M. (2012). La evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas. En J. Fuentetaja Pastor y J. Cantero Martínez (dirs.), Crisis económica y función pública (pp. 259-281). Aranzadi; LINDE PANIAGUA, E. (2008). La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público. En E. Linde Paniagua (dir.), El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas, (pp. 179-201). Colex; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013); MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015). Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Recuperado de <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1515e815-105a-4f52-9e5a-75d107366c8b/ModeloEvaluacion20072015-IEF.pdf>; NOGUER PORTERO, M. C. (2008). La evaluación del desempeño, en S. Rey Guanter (dir.), Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público. La Ley; PADILLA RUIZ, R. (2017). Gestión del empleo público: la evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa. J. M. Bosch Editor; RASTROLLO SUÁREZ, J. (2018). Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público. Tirant lo Blanch.

<sup>22</sup> Desde mi punto de vista se pueden realizar las siguientes observaciones en general sobre este sistema:

efectivamente así debe ser, en forma independiente aunque se encuentre íntimamente

1º El procedimiento de evaluación del desempeño ha de concebirse de forma integral y estratégica para producir los cambios que requiere el sistema de empleo público, es decir, debe tener su necesaria influencia en todos los subsistemas que integran el empleo público una vez que el empleado público ingresa en la organización.

2º Hay que determinar qué se pretende evaluar y qué consecuencias tiene la evaluación que se realice. Esto exige determinar si se quiere evaluar desempeños conductuales (valorar la conducta del empleado con relación al desempeño de sus tareas, su interacción con los compañeros, conductas contraproductivas, su contribución a la tarea colectiva, etc.), o en forma alternativa o acumulativa, si lo que se pretende es medir la consecución de logros y objetivos (rendimiento). Debe tenerse en cuenta que, en este segundo caso, es requisito ineludible de un sistema de evaluación atinente al rendimiento la previa definición de objetivos y la opción por si se realiza grupal o individualmente.

En este sentido, el artículo 20 EBEP y la Ley de Andalucía optan por un sistema dual, es decir, que valore la conducta profesional de los empleados públicos y que también, y sin perjuicio de lo anterior, pueda valorar el rendimiento de los empleados públicos.

Pero, precisamente, esa doble faceta que presenta la evaluación del desempeño, a la vez que permite la consecución de las distintas finalidades a las que puede servir esta técnica, podría aconsejar dos métodos distintos y distinto grado de velocidad en su puesta en funcionamiento. Me explico. Mientras la evaluación del desempeño conductual (la que podría tener consecuencias en la carrera profesional, desempeño de puestos de trabajo, acceso a a función directiva, formación y régimen disciplinario esencialmente), sin perjuicio de que a buen seguro encontrará resistencias y exige una importante voluntad política y una necesaria capacidad técnica para su puesta en marcha, es más viable y de mayor facilidad en su implantación. Sin embargo, la evaluación del rendimiento, la que tiene que ver con los resultados que se obtienen (y que es la que tendría su repercusión en el complemento de productividad), tal vez exigiría unos métodos y un período de implantación distintos.

Quiere decirse con ello que, al menos desde mi punto de vista, la implantación del sistema debiera ser concebida como un proceso, con períodos transitorios en su caso, sin incidencia económica generalizada en un primer momento, con el sucesivo tránsito de sistema más simples a procedimientos más complejos, etc.

3º La definición del sistema que se realice, además, ha de obedecer a unos elementales principios:

\* Transparencia, es decir, el sistema ha de ser conocido por todos antes de su implantación (lo que aconseja algún tipo de estrategia en este sentido), en todo caso pactado y consensuado con los actores sociales y, en el caso, de la evaluación conductual a ser posible con anclajes conductuales que permitan al empleado saber, de forma previa, la conducta profesional que se espera de él.

\* Objetividad y fiabilidad del sistema, es decir, no solo porque por imperativo del EBEP ha de responder a estos parámetros, sino por la legitimidad que se logra y por la previsible conflictividad judicial que provocará en un primer momento, lo que recomienda que el mismo tenga algún aval científico a estos efectos.

\* El sistema tiene que tener una periodicidad establecida.

\* El sistema de evaluación conductual ha de ser descentralizado, tanto por el alto número de empleados a que afecta, cómo porque la conducta profesional de un empleado público ha de evaluarse allí donde se conoce. Distinto es el supuesto de la evaluación del rendimiento en que se puede optar por un sistema más centralizado.

\* La evaluación que se realice debe tener suficiente relevancia y, lógicamente, discriminar a los empleados públicos por los resultados obtenidos.

\* Diversidad del sistema, es decir, no puede ser, ni siquiera en las evaluaciones conductuales, un sistema único ya que todos los empleados que hagan lo mismo deben estar sujetos a los mismos criterios, pero no los que realicen actividades distintas.

4º En el caso del desempeño contextual el evaluador no puede ser, en la totalidad del sistema, ni el superior jerárquico ni el evaluado: debe completarse con los compañeros y, en su caso, con los destinatarios

te relacionada con el salario (artículos 59 a 62)<sup>23</sup>.

La Ley, en su artículo 59, define a la a evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional del personal funcionario y el rendimiento o el logro de resultados con la finalidad de mejorar la eficiencia de la Administración y la mejora de los servicios públicos. Su apartado 3 añade, como finalidades de su implantación, *“la mejora de la gestión pública y del rendimiento del personal, mediante la valoración del cumplimiento de objetivos, de la profesionalidad y de las competencias adquiridas, y que hayan sido acreditadas o reconocidas, en el ejercicio de las tareas asignadas, y se fundamenta en la cultura del aprendizaje permanente”*<sup>24</sup>.

Si bien, la Ley de Andalucía, con carácter general, recoge en varios preceptos aquellos elementos que se habían señalado en algunos informes como de necesaria reserva legal en esta concreta materia (artículos 59 a 62)<sup>25</sup>, a diferencia de otras normas de empleo público más escuetas en este punto<sup>26</sup>, lo cierto es que, como acontece

---

de los servicios. En el caso de la evaluación del rendimiento debe ser externo a la unidad administrativa evaluada.

<sup>23</sup> Todas las normas de empleo público recientemente aprobadas dedican un apartado especialmente a esta técnica considerando su puesta en marcha un mecanismo de modernización esencial para un buen funcionamiento del empleo público e, inclusive, algunas elevan ésta -una técnica al fin y al cabo- al rango de principio estructurante del empleo público (artículo 2.2 j) Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco).

<sup>24</sup> El Proyecto de Ley Estatal, ya hoy decaído dada la disolución parlamentaria acontecida en mayo, en su artículo 81, lo definía cómo el procedimiento mediante el cual anualmente se valora la conducta profesional y se mide el rendimiento o el logro de resultados de las empleadas y empleados públicos, con la finalidad de mejorar la productividad de las diferentes unidades y la calidad de los servicios públicos. Dicha evaluación partirá de la planificación estratégica y tendrá en cuenta los objetivos y resultados de cada unidad o centro directivo como marco de valoración objetiva y objetivable.

Y establecía como finalidades de éste: a) La consecución de los objetivos estratégicos de cada unidad y la motivación de las personas mediante su implicación en la consecución de los mismos; b) El fomento del trabajo en equipo y las relaciones transversales e interorgánicas; c) El desarrollo y promoción profesional de las empleadas y empleados públicos; d) La mejora de la comunicación e intercambio de información; e) La adquisición de nuevas competencias profesionales, mediante la identificación de las necesidades de formación y capacitación de las empleadas y empleados públicos; f) La innovación y mejora continua de los procedimientos

<sup>25</sup> El Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público, grupo de trabajo de la evaluación del desempeño (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MHAP, 2013), enumeró aquellos aspectos de la evaluación del desempeño cuya regulación debería hacerse necesariamente por ley:

1. La naturaleza jurídica del procedimiento de evaluación y su conexión con la carrera profesional, la provisión de puestos, el sistema retributivo y la formación.
2. La definición de los principios informadores del modelo.
3. La definición de las personas evaluadoras.
4. La determinación del objeto de la evaluación.
5. Los efectos y la revisión de la evaluación.

<sup>26</sup> Así puede anotarse, en este aspecto, la Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura (artículo 113) o por referirnos a normas más recientes la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana (artículo 137) o la propia Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco.

en otras materias claves de la norma, la misma remite en su concreta delimitación a una futura norma reglamentaria los detalles más concretos del sistema de asignación de este complemento y la periodicidad de su percepción que es lo que, al fin y a la postre, dará la verdadera medida del sistema establecido. Norma que, además, ha de ser negociada con los representantes sindicales y así se recoge en forma reiterada y expresamente en la Ley<sup>27</sup>. Pero norma, y esto sí que podría objetarse, que puede ser dictada, nada más y nada menos, que en el plazo de dos años después de la entrada en vigor de la norma legal siguiéndose hasta ese momento temporal cobrándose el complemento de productividad<sup>28</sup>. Además, y según establece la Disposición transitoria decimoprimeras, no tendrá efectos hasta dos años después de implementada y, de acuerdo y sin perjuicio de lo anterior, de que requiera que cada Departamento disponga de su instrumento de planificación estratégica (artículo 51.5). La prudencia, pero también la desconfianza, preside la puesta en marcha del sistema que, en principio, y si se traduce en un sistema que de verdad funcione no tiene que preocupar salvo que la implementación del mismo ya parece apuntar una gran complejidad en su puesta en marcha con numerosos trámites interpuestos para su efectiva entrada en vigor.

Dicho ello nada parece haber en el texto de la Ley que pueda ser objeto de crítica o recomendación salvo en lo referido a sus efectos que, en la versión inicial del Proyecto de Ley, eran más bien limitados y finalmente, y hemos de felicitarnos por ello, han sido más ambiciosos en la redacción final propuesta por la Ponencia. Ni los principios por los que ha de regirse de los que sí debo destacar por su importancia frente a ulteriores reclamaciones el de transparencia y el de la fiabilidad de los instrumentos a utilizar para dicha evaluación<sup>29</sup>, ni tampoco los elementos a ser valorados que, junto a establecer un *numero apertus*, recoge expresamente los siguientes a fin de valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados:

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.

---

<sup>27</sup> Es este un punto común, recogiéndose en forma expresa, en todas las recientes normas de empleo público aprobadas, o en trámite, el contemplar los sistemas y normas en virtud de los cuales se realice la evaluación del desempeño como objeto de negociación colectiva. Puede verse, al respecto, el artículo 191 de la Ley de Empleo Público Vasco (artículo 54)

<sup>28</sup> Así lo establece el apartado 2 de la Disposición transitoria quinta y la Disposición final primera de la Ley.

<sup>29</sup> Como puede comprobarse en el artículo 59.4 de la Ley aparecen como principios: a) Transparencia; b) Objetividad c) Fiabilidad de los instrumentos; d) Periodicidad; e) Adaptación a las funciones desarrolladas; f) Imparcialidad; g) No discriminación; y h) Publicidad.

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.

Y a estos se ha añadido en el tramo final de su tramitación parlamentaria, de acuerdo con el informe de la ponencia, el siguiente elemento: 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.

Nada más loable, aunque no debe olvidarse que la incentivación económica puede ser una herramienta eficaz para mejorar el rendimiento general si éste no es ya muy elevado, o para hacer frente a una sobrecarga de trabajo concreta, pero nunca puede ser un sustituto para desequilibrios de plantillas (en número o tipo de efectivos).

En cualquier caso, lo cierto es que el funcionamiento de un sistema de evaluación del desempeño va a depender de distintos elementos que será preciso cuidar en su establecimiento concreto:

- Una buena definición de los objetivos organizativos y profesionales que deberán ser contrastados si queremos que la evaluación del rendimiento se oriente a una mejora de la organización.
- Disponer de las habilidades técnicas y sociales necesarias para realizar esta actividad y de la suficiente independencia por parte de los órganos llamados a realizar dicha evaluación dada la tradicional huida de los conflictos interpersonales que existen en nuestras Administraciones Públicas<sup>30</sup>.
- Estar debidamente engarzado, una vez se establezca el desarrollo reglamentario, con el resto de políticas de gestión de RRHH de la entidad: sistema retributivo, carrera profesional, formación, sistema disciplinario, etc.

---

<sup>30</sup> Por de pronto la Ley establece una especie de órganos vigilantes del proceso en el artículo 60.2 que recoge que: “Reglamentariamente, se regulará la creación de comisiones de seguimiento con participación de la Administración y las organizaciones sindicales más representativas, para la valoración global de los procesos realizados y los resultados obtenidos, así como formular propuestas de mejora de dichos resultados”.

- La evaluación que se realice para su implementación ha de ser necesariamente, y en la medida de lo posible, a través de indicadores medibles y objetivos.

- Y, por último, conviene no olvidar que para que un modelo de este tipo sea verdaderamente eficaz en la incentivación del rendimiento, deben darse dos circunstancias fundamentales:

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

\* Que los criterios de distribución y los importes individuales acreditados a los funcionarios estén en relación con su participación en la consecución de los resultados. Esta circunstancia tiene como principales problemas la dificultad para medir, según qué tipo de trabajo, el rendimiento individual y su relación con los resultados obtenidos, ya que no toda actividad es fácilmente mensurable, y la “tentación” de pactar criterios de distribución lineales o proporcionales al nivel del puesto de trabajo.

De esos elementos, y de su efectiva y eficaz plasmación<sup>31</sup>, dependerá el éxito a la vista de la experiencia que ya atesoramos en la materia más allá de los procedimientos concretos, que lógicamente deberán cuidarse, si queremos garantizar adecuados resultados.

Por de pronto, no estaría de más repensar los efectos de esta evaluación, positivos y negativos, en el sistema de gestión de recursos humanos establecido. En cuanto a los primeros, que como se ha apuntado han sufrido una relevante modificación en la tramitación parlamentaria, solo se refería el primigenio Proyecto de Ley a los efectos retributivos y a la carrera profesional (artículo 61.1), habiéndose añadido en el informe de la ponencia la posibilidad, previa negociación colectiva cómo no, de que el mismo pueda ser requisito necesario para que el tiempo de trabajo desarrollado durante el período evaluado sea valorado como mérito de experiencia en los

---

<sup>31</sup> En efecto, el artículo 60.4 de la Ley establece que: “Reglamentariamente, se establecerán los sistemas de evaluación del desempeño, la atribución de competencias para efectuar la evaluación con criterios objetivos y la periodicidad con la que se llevará a cabo, así como también se regularán los órganos técnicos de carácter colegiado a los que corresponda la revisión de las evaluaciones realizadas”.

procesos selectivos y de provisión<sup>32</sup>. Quizás podrían haberse establecido otros fijando una cláusula abierta y dejando abierta la posibilidad de que se estableciesen otros subsistemas en que este sistema tuviera impacto<sup>33</sup>.

En cuanto a los efectos negativos el sistema establecido, y quizás en este punto es fácilmente comprensible la prudencia de la norma legal a fin de facilitar su implementación, el texto originario se refería expresa y directamente a la formación y a la provisión de puestos de trabajo y solo indirectamente a la posibilidad de remoción del puesto de trabajo para establecer una garantía en caso de ello aconteciese<sup>34</sup>. El informe de la ponencia, finalmente, si ha contemplado la posibilidad de la remoción directamente de la forma siguiente: en los términos que, previa negociación colectiva, se prevean reglamentariamente, la obtención continuada de tres o más resultados negativos y consecutivos en la evaluación del desempeño podrá dar lugar a la remoción del puesto obtenido por concurso, previa audiencia de la persona interesada y mediando resolución motivada<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Si bien desaparecía el apartado b del artículo 61.2 que era más concluyente a este respecto estableciendo que: La obtención de un segundo resultado negativo y consecutivo en la evaluación del desempeño tras la participación en dicho programa de formación específico supondrá que en el primer procedimiento de provisión de puestos de trabajo que se convoque a continuación la persona afectada no podrá valorarse, como mérito de experiencia, el tiempo de trabajo desarrollado durante el período evaluado.

<sup>33</sup> En el caso de la Ley de Empleo Público Vasco expresamente se señalan en el artículo 55.4 se enumera, en concreto, carrera profesional, la promoción interna, la provisión de puestos de trabajo (ha de valorarse preceptivamente en los concursos) y las retribuciones complementarias y, asimismo, en la revisión de los puestos de trabajo, en la formación y en la selección. En mi opinión, inclusive, puede alcanzar a más subsistemas.

<sup>34</sup> Con mayor alcance que en el caso andaluz en el caso del Proyecto de Ley de Función Pública de la AGE el artículo 84 establecía que los resultados de la evaluación del desempeño tendrán los efectos que se prevean reglamentariamente en las siguientes materias:

- a) Percepción de complemento de desempeño.
- b) Progresión en la carrera profesional.
- c) Criterios para la provisión de puestos de trabajo.
- d) Continuidad en el puesto de trabajo.
- e) Valoración de las necesidades formativas, incluyendo aquéllas que hayan de ser ofertadas a las empleadas y empleados públicos con carácter obligatorio, e incentivando la participación en acciones formativas voluntarias.

Y añade, sin problema alguno, que:

- los procesos de selección y provisión y para su aplicación en la progresión en los tramos de la carrera profesional horizontal.

- los resultados negativos de la evaluación del desempeño darán lugar a la no valoración del mérito de experiencia durante el correspondiente período en los procesos de selección y provisión a los que concurra el personal empleado público. Asimismo, la obtención continuada de resultados negativos en la evaluación del desempeño dará lugar a la remoción del puesto obtenido por concurso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57.1 de esta ley, previa audiencia de la persona interesada y mediando resolución motivada, en los términos que se prevean reglamentariamente.

<sup>35</sup> No contempla la remoción expresa, remitiéndose a lo establecido reglamentariamente, la Ley de Asturias (artículo 100.3 Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público). Sí,

Sabiendo, como sabemos, que puede haber más efectos<sup>36</sup>, lo cierto es que el Proyecto de Ley remitía a una norma reglamentaria la determinación de los mismos<sup>37</sup>. Mención que, sin embargo, ha desaparecido en el texto final legalmente aprobado por lo que de interpretarse el texto normativo cómo una cláusula cerrada solo tendrá incidencia en el sistema retributivo, en la carrera profesional, como tiempo evaluable positivamente en procesos de selección y provisión de puestos de trabajo y, eventualmente, como causa de remoción del puesto de trabajo. Nada se dice sobre su eventual incidencia en el régimen disciplinario y ello se une, como seguidamente veremos, a la ausencia de tipificación como infracción disciplinaria de la falta de rendimiento.

---

en cambio, lo establecen otras normas autonómicas. Así la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de Función Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que también establece que la evaluación negativa impide la ampliación de la edad de jubilación (artículo 53.3), contempla dos efectos esencialmente:

- La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que se determinen, dándose audiencia a la persona interesada, y por la correspondiente resolución motivada.

- Los periodos en los que se haya obtenido una evaluación del desempeño negativa no contabilizarán en ningún procedimiento de selección, provisión o a efectos de cualquiera de las modalidades de carrera.

Siendo mucho más escueto el texto de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana que establece recoge también que la continuidad en los puestos de trabajo dependerá de los resultados de la evaluación (artículo 137.5).

Más asertivo es, respecto de la remoción, el artículo 101 de la Ley de Empleo Público Vasco que establece dicho efecto en aquellos casos en que se acredite fehacientemente mediante la evaluación del desempeño la inadaptación funcional de la persona funcionaria a los nuevos requerimientos del puesto de trabajo y tales carencias no puedan ser subsanadas mediante un proceso de formación o, una vez realizado este, la persona funcionaria no supere las exigencias del mismo. Y, asimismo, cuando se constate fehacientemente, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente, que el grado profesional reconocido no garantiza un desempeño eficaz de las tareas vinculadas al puesto de trabajo tras la primera evaluación del desempeño realizada desde el momento de la obtención del citado puesto.

<sup>36</sup> La Ley establece dos previsiones, a este respecto, en su artículo 61:

a) La obtención por primera vez de un resultado negativo en la evaluación del desempeño dará lugar a la participación de la persona afectada en un programa de formación específico para la mejora de sus conocimientos y competencias profesionales en relación con el puesto de trabajo ocupado durante el período evaluado.

c) La obtención de tres o más resultados negativos y consecutivos en la evaluación del desempeño podrá dar lugar a la remoción del puesto obtenido por concurso, previa audiencia de la persona interesada y mediando resolución motivada.

En caso de remoción del puesto de trabajo, la persona funcionaria de carrera afectada será adscrita, con carácter provisional, a otro puesto de trabajo en la misma localidad, cuando esto último sea posible, respetando el tramo de carrera profesional consolidado y sin que resulte de aplicación en estos casos lo previsto en el artículo 131, apartado 3, de la ley.

<sup>37</sup> Así sucede, por ejemplo, en la Rioja (artículo 82.3) que establece que las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional, formación, provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias asociadas al puesto de trabajo. Similar dicción se encuentra en el artículo 137.5 de la Ley Valenciana.

### III. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

En cuanto al segundo sistema al que hay que referirse, el régimen disciplinario, el mismo se regula en el Título XII (artículos 165 a 177), con ciertamente mejoras técnicas respecto de lo que hasta el momento existía que, como es conocido, estaba reducido a la legislación estatal básica y el vetusto Reglamento de 1986. Ciertamente, y al menos en mi opinión, cabe comenzar haciendo una reflexión general consistente en que quizás se ha pecado de falta de ambición en la regulación de este sistema dada la tradicional ineficacia del mismo que hubiese aconsejado regular más detalladamente algunos aspectos y a la vez prescindir de otros que son reiterativos de lo dispuesto en la legislación estatal básica<sup>38</sup>.

Ciertamente el texto finalmente aprobado de la ley tiene aspectos positivos evidentes como son distintas reglas de exigencia de responsabilidad disciplinaria contempladas en el artículo 165 y que dan respuesta a cuestiones que no tenían previsión alguna en las normas disciplinarias hasta ahora existentes<sup>39</sup>, la protección del denunciante que realiza el artículo 174 y que completa lo ya establecido en la propia ley de procedimiento administrativo<sup>40</sup>, o, por poner un último ejemplo, la mejor definición

<sup>38</sup> En esta materia son clásicas, junto a las tradicionales obras sobre Derecho sancionador, las referencias doctrinales cronológicamente siguientes: CASTILLO BLANCO, F.A. (1992), *Función Pública y poder disciplinario del Estado*, Editorial Civitas, Madrid; TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (1992), *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Marcial Pons; LAFUENTE BENACHES, M. (1996), *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia; CÁMARA DEL PORTILLO, D. (2008), *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires; MANZANA LAGUARDA, R. S. (2008): *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia; MARINA JALVO, B. (2015), *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Navarra.

<sup>39</sup> Entre estas las siguientes:

- De no ser posible el cumplimiento de la sanción por hallarse el personal funcionario en situación administrativa que lo impida, esta se hará efectiva cuando su cambio de situación lo permita, salvo que haya transcurrido el plazo de prescripción de la sanción.

- La pérdida de la condición de personal funcionario o laboral impide la exigencia de responsabilidad disciplinaria, pero no libera de la responsabilidad patrimonial o penal exigible de acuerdo con el artículo 94, apartado 1, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

- Dentro del plazo de prescripción de las faltas podrá exigirse responsabilidad disciplinaria si se adquiere nuevamente la condición de personal funcionario o laboral o, en el caso del personal funcionario interino o laboral temporal, al reincorporarse a la prestación de servicios en la correspondiente Administración.

<sup>40</sup> Como es conocido se suscitaron ciertas dudas sobre la aplicabilidad de la LRJPAC a los procedimientos disciplinarios que fueron disipadas por el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de febrero de 2002 (rec. 683/2000), que aclaró afirmándolo su carácter supletorio. La LPAC, que no contempla previsión alguna a diferencia de la anterior, permite entender que tanto los principios como las especialidades procedimentales relativas a los expedientes sancionadores resultan extrapolables a los disciplinarios sobre el personal al servicio de los entes públicos, debiendo aplicarse esta normativa unida a las previsiones recogidas en el art. 98 TREBEP. No obstante, hay que tener en cuenta que la disposición adicional primera, apartado 1, LPAC señala que: “*Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia*

de las conductas por las cuales ha de exigirse responsabilidad respecto del reglamento estatal de 1986, etc. Dicho ello, y con carácter general, creo que es preciso subrayar que en esta materia hay un excesivo seguidismo de la legislación estatal básica y una renuncia, sin perjuicio de respetar ésta, a establecer previsiones propias. Las continuas remisiones a la legislación básica son un buen ejemplo de ello.

Entre los aspectos que podían haber recibido una regulación más acertada sin duda está los sujetos responsables de infracciones y sanciones. La Ley, ciertamente, contempla a autores, inductores y encubridores estos dos últimos remitiéndose a la legislación estatal básica<sup>41</sup>, pero como sabemos en el ámbito del *ius puniendi* el concepto de autor incluye otro tipo de autorías (coautorías, cooperadores necesarios, autores mediatos etc.) y de personas que hubieran podido ser incluidas como responsables de las infracciones que se cometiesen (cómplices, receptadores, provocadores, conspiradores etc.) que quizás hubiese sido oportuno haber previsto<sup>42</sup>, tal como se contempló en algunos borradores previos, delimitando su eventual responsabilidad y los efectos que dicha condición tiene respecto de la sanción<sup>43</sup>.

Asimismo, es de señalar aquí que las atenuantes y agravantes también hubieran merecido mayor atención, como también se hacía en algunos borradores del Proyecto de Ley que finalmente desaparecieron en el finalmente tramitado parlamentaria-

---

*que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se registrarán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales*”, por lo que de dicho precepto se puede defender la posición jurídica de que la LPAC es supletoria de las normas reguladoras de los procedimientos especiales en materia disciplinaria (no así en las normas procedimentales), y por tanto, el procedimiento disciplinario cuenta con la cobertura legal prevista en el TREBEP.

<sup>41</sup> No queda muy claro, a lo largo de todo el articulado de la Ley, cual es el criterio para remitirse y no reproducir la legislación estatal básica y cuando, sin embargo, ha de reproducirse esa. A título de ejemplo así sucede con la reiteración de los principios de la potestad disciplinaria, con idéntica redacción a la del TREBEP, a salvo de que se añade la prescripción que, como es sabido, más que un principio se trata de una regla.

<sup>42</sup> Así lo hace la Ley de Función Pública de Galicia (artículo 183).

<sup>43</sup> Casi todas las normas de empleo público más recientemente dictadas lo hacen (a título de ejemplo en Galicia, artículo 191). De esta forma, en borradores anteriores al Proyecto de Ley finalmente presentado y tramitado se preveían reglas, respecto de este asunto, del siguiente tenor:

*“A efectos disciplinarios, y en el caso de infracciones graves o muy graves, los coautores, cooperadores necesarios, los autores mediatos y los receptadores serán considerados como autores. A los cómplices y encubridores y a los sancionados por provocación, conspiración o proposición se les aplicará la sanción que corresponda en la misma categoría, pero en el nivel inferior al que pertenezca la infracción sancionada, salvo en el caso de la separación de servicio en que será de aplicación la suspensión de funciones.*

*- Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras en concurso medial, o bien cuando de un solo hecho deriven una pluralidad de infracciones en concurso ideal, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.*

*- No será exigible responsabilidad disciplinaria alguna en aquellos supuestos susceptibles de ser incluidos en los n° 1, 2 y 3 del Código Penal y el error de prohibición invencible sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción podrá excluir toda clase de responsabilidad”*

mente<sup>44</sup>, más allá de la remisión a la normativa estatal básica renunciando con ello a establecer un criterio propio en este crucial aspecto que, además, se ha de tener en cuenta se ha de completar con la atenuación o exoneración de responsabilidad que se prevé para el denunciante en el artículo 40 de la Ley 2/2023, de protección del denunciante y que podría haber tenido reglas específicas según lo establecido en el artículo 174.5 de la Ley y en el artículo 62.4 LPAC<sup>45</sup>. También hubiera merecido más atención la regulación del principio de proporcionalidad, verdadero baluarte del derecho sancionador y disciplinario, y abordar siquiera fuera someramente los concursos, de normas y de infracciones, y específicamente del concurso ideal (es decir cuando un hecho da lugar a más de una infracción), más allá de lo previsto para las infracciones continuadas.

Otro tanto puede decirse de la prescripción donde, sin perjuicio de la remisión a la legislación estatal básica, se renuncia a regular supuestos como, a título de ejemplo, sucede con las denominadas infracciones continuadas que, aun contemplándose (artículo 172.4), nada se dice sobre sus efectos sobre el transcurso del plazo lo que

---

<sup>44</sup> En algunos borradores se incluía, junto a lo establecido en la normativa estatal, lo siguiente: *“Asimismo, se considerarán circunstancias atenuantes obrar por causas o estímulos tan poderosos que hayan producido arrebatado, obcecación u otro estado pasional de entidad semejante, haber procedido siendo culpable, y antes de conocer que el procedimiento sancionador se dirige contra él, a confesar la comisión de la infracción a las autoridades administrativas y la reparación de la situación creada por la comisión de dichas faltas por parte del responsable en el plazo que se señale en el correspondiente requerimiento”*.

<sup>45</sup> Artículo que establece distintas reglas:

- Cuando una persona que hubiera participado en la comisión de la infracción administrativa objeto de la información sea la que informe de su existencia mediante la presentación de la información y siempre que la misma hubiera sido presentada con anterioridad a que hubiera sido notificada la incoación del procedimiento de investigación o sancionador, el órgano competente para resolver el procedimiento, mediante resolución motivada, podrá eximirle del cumplimiento de la sanción administrativa que le correspondiera siempre que resulten acreditados en el expediente los siguientes extremos:

a) Haber cesado en la comisión de la infracción en el momento de presentación de la comunicación o revelación e identificado, en su caso, al resto de las personas que hayan participado o favorecido aquella.

b) Haber cooperado plena, continua y diligentemente a lo largo de todo el procedimiento de investigación.

c) Haber facilitado información veraz y relevante, medios de prueba o datos significativos para la acreditación de los hechos investigados, sin que haya procedido a la destrucción de estos o a su ocultación, ni haya revelado a terceros, directa o indirectamente su contenido.

d) Haber procedido a la reparación del daño causado que le sea imputable.

- Cuando estos requisitos no se cumplan en su totalidad, incluida la reparación parcial del daño, quedará a criterio de la autoridad competente, previa valoración del grado de contribución a la resolución del expediente, la posibilidad de atenuar la sanción que habría correspondido a la infracción cometida, siempre que el informante o autor de la revelación no haya sido sancionado anteriormente por hechos de la misma naturaleza que dieron origen al inicio del procedimiento.

- La atenuación de la sanción podrá extenderse al resto de los participantes en la comisión de la infracción, en función del grado de colaboración activa en el esclarecimiento de los hechos, identificación de otros participantes y reparación o minoración del daño causado, apreciado por el órgano encargado de la resolución.

también se barajó en los estudios previos realizados<sup>46</sup>. Idéntica opción se realiza al establecer los tipos de sanciones donde no se utiliza la posibilidad que la propia normativa estatal básica abrió para regular otras eventuales sanciones, salvo la prevista para la suspensión del derecho a permanecer en bolsas de trabajo para el personal temporal, y quizá habría de haberse pensado si el demérito no debería implicar<sup>47</sup>, en determinados supuestos (faltas muy graves, por ejemplo), pérdidas de tramos en la carrera profesional o si la suspensión de funciones no merecía mayor atención. Tampoco se atiende, aportando soluciones innovadoras a la luz de la reciente jurisprudencia europea, a la problemática que puede plantear el principio non bis in idem<sup>48</sup>.

Otro punto de interés es la definición de qué conductas son calificadas de faltas muy graves, graves y leves comenzando por una previa de rango doctrinal, pero con una gran incidencia. La ley, como hacen otras normas de empleo público recientemente dictadas, se refiere a que las infracciones se materializan únicamente a través de acciones u omisiones (artículo 167), pero nada dice sobre si ello ha de ser a título de dolo o culpa o también cabe que lo sea a título de simple inobservancia siendo que se afirma el principio de culpabilidad y que muchas de las infracciones tipificadas lo pueden ser con este carácter. Igual puede decirse de la problemática que puede plantear en cuanto a la imprudencia, en casos como las infracciones establecidas para el cumplimiento de distintas normativas, el error de prohibición y sus modalidades (vencible o invencible y, en ambos casos, error directo o indirecto) o de las consecuencias que podría acarrear incurrir en uno u otro tipo de error. Lo mismo sucede con la ausencia de mención alguna a la imputabilidad como consecuencia de trastornos de la personalidad o del comportamiento.

Por apuntar algunas infracciones que creo deberían haberse recogido en forma expresa cabe aludir a que no aparece enumerada la “falta de rendimiento” que, al menos desde mi punto de vista, debía haber sido formulada de forma expresa y que pienso no totalmente es sustituible por otros tipos más indeterminados existentes<sup>49</sup>. También podría haberse puesto una mayor atención a la conducta descuidada hacia

---

<sup>46</sup> Así se contemplaba que sería sancionable, como infracción continuada, “la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. La sanción aplicable será únicamente la correspondiente a la infracción más grave cometida”. Y se establecía que: “El plazo de prescripción de las faltas comenzará a contarse desde el día en que la falta se hubiera cometido. En el caso de faltas continuadas o permanentes, el plazo comenzará a correr desde que finalizó la conducta infractora”.

<sup>47</sup> Así acontece, a título de ejemplo, en la norma gallega (artículo 188 d), o en la Ley de Función Pública de Valencia (artículo 174) o en la Ley de Función Pública de Extremadura (artículo 158)

<sup>48</sup> La Ley de Función Pública de Extremadura si atiende dicho extremo ofreciendo una solución alternativa a la hasta ahora existente (artículo 150.2).

<sup>49</sup> A dicha cuestión atiende la Ley de Función Pública de Galicia (artículo 186), la Ley de Empleo Público Vasco (artículo 179 apartado k) o, por citar un último ejemplo, la Ley de Función Pública valenciana (artículo 171.1 apartado h)

la ciudadanía más allá de tipificarlo como conducta leve<sup>50</sup>, o el incumplimiento grave y reiterado de eventuales códigos de conducta más allá de su penalización en la evaluación del desempeño. O cuando menos también resulta discutible que ciertas faltas consideradas graves, como el consumo de alcohol o drogas, no tengan una variable como falta muy grave. En fin, y por terminar este apartado, creo que hay algunas infracciones que hoy ya no son posibles, o al menos es muy complicado de cometer, como la presentación extemporánea sin justificación de los partes de comunicación y confirmación de bajas por incapacidad temporal dada la regulación actualmente vigente<sup>51</sup>.

Asimismo, y adentrándonos en materia procedimental<sup>52</sup>, debemos referirnos a las actuaciones previas del procedimiento disciplinario, verdadero pozo de fondo que evita la caducidad de muchos expedientes de forma irregular<sup>53</sup>, y donde la norma se limita a contemplar la existencia de las mismas y renuncia a establecer una somera regulación que evitase tan pernicioso efecto y distinguiese, un elemento de cierta utilidad, las de carácter o no reservado<sup>54</sup> y su debida coordinación con las previsiones específicas existentes en determinadas infracciones (acoso laboral, sexual, etc.). Y ya

<sup>50</sup> Un título específico, como falta grave, puede encontrarse en la Ley de Empleo Público Vasco (artículo 179 apartado b).

<sup>51</sup> En efecto, el Real Decreto 1060/2022, de 27 de diciembre, que modifica el 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros 365 días de su duración establece que, a partir del 1 de abril de 2023, el trabajador ya no tendrá que entregar el parte de baja médica o incapacidad temporal a su empresa, sino que las comunicaciones se harán por vía telemática entre las Administraciones y dicha empresa.

<sup>52</sup> Una interesante regulación en materia procedimental se puede encontrar en la Ley de Función Pública de Valencia (artículos 177 a 181) que atiende a aspectos que aquí se señalan como necesitados de completitud o, con anterioridad, en la norma de empleo público de Galicia (artículos 192 a 196).

<sup>53</sup> Lo que efectivamente ha sido recogido ya por el propio Tribunal Supremo que en sentencia de 4 de noviembre de 2021 (rec.8325/2019) que reconoce que *“la fecha de inicio del cómputo del plazo máximo de resolución en el procedimiento sancionador en materia de contrabando a los efectos de apreciar la existencia o no de caducidad es la de la notificación de la comunicación de inicio del procedimiento y no desde la fecha de las actuaciones previas, excepto que estas se utilicen fraudulentamente para alargar el plazo de seis meses para concluir el procedimiento sancionador, debiéndose entender que la inactividad injustificada y desproporcionada de la Administración desde la finalización de las actuaciones previas al inicio del expediente sancionador, conculca el derecho del interesado a la buena administración en su manifestación de no sufrir dilaciones injustificadas y desproporcionadas, y vicia las posteriores actuaciones llevadas a cabo por conculcar el principio de buena administración”*

<sup>54</sup> Como se ha dicho en ocasiones anteriores borradores previos si contemplaron previsiones a estos efectos y así se contemplaba:

Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de actuaciones previas, que podrá tener carácter reservado, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Estas actuaciones previas no forman parte del expediente disciplinario, aunque deberán incorporarse al mismo mediante diligencia si son resueltas mediante la incoación del oportuno expediente.

Las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

en materia procedimental hubiera sido también de interés una regulación exhaustiva del Pliego de Cargos y los efectos vinculantes o no que produce éste para la imposición de las sanciones pertinentes, o alguna previsión específica para el procedimiento sumario y abreviado de faltas leves más allá de la audiencia del afectado.

Para finalizar este aspecto cabe decir que creo que, sin negar avances evidentes en la regulación del régimen disciplinario, en aspectos esenciales las cosas básicamente siguen como estaban y en determinados puntos es preciso subrayar que hay una auténtica incompletitud, lo que mucho me temo es un peligro cierto de que obtengamos los mismos resultados que hasta ahora que no resultan, como se sabe, excesivamente halagüeños.

#### IV. CONCLUSIONES: DE LAS MUSAS AL TEATRO

La observación de la realidad actual en el empleo público andaluz refleja, con carácter general y esperemos que no por mucho tiempo, un panorama necesitado de un replanteamiento y un nuevo impulso (no meramente normativo, aunque también normativo). La gestión de los recursos humanos se realiza prácticamente en ausencia de establecimiento de objetivos o plan alguno, sin evaluación de los resultados, en medio de la ausencia de una política efectiva de recompensa/sanción y sin una política salarial claramente definida, con una utilización de la formación en que prácticamente sólo se tienen en cuenta los intereses de desarrollo personal de los miembros de la organización, con un importante déficit en los mecanismos de racionalización y reasignación de efectivos en la que hasta la crisis económica solo se había operado con una lógica incrementalista en recursos, retribuciones, puestos de trabajo, etc.

En cualquier caso, lo cierto es, sin embargo, que una gran parte de los debates que a veces se dan en el empleo público, y que en alguna medida podrían calificarse de salón sin restar importancia a los mismos ni a su repercusión en las políticas concretas, tienen poco que ver con las preocupaciones de la ciudadanía que, en la actualidad más que nunca y creo no exagerar, tiene una percepción de falta de atención por parte de las Administraciones públicas (tramitación electrónica, cita previa, etc.).

---

Las actuaciones previas serán realizadas por aquellos órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento y no podrán tener una duración superior a tres meses desde su iniciación.

Las actuaciones previas, con carácter reservado, facultan al órgano investigador para no dar, si así lo estima, intervención alguna al investigado, con objeto de no frustrar el esclarecimiento de los hechos que pudieran alcanzar relevancia sancionadora o disciplinaria y la determinación en su caso de los posibles responsables en los supuestos de infracciones graves o muy graves, sin perjuicio de lo previsto en aquellos protocolos específicos que para los supuestos de acoso laboral, acoso sexual o acoso por razón de sexo se hayan establecido por cada Administración.

Tengo para mí que donde verdaderamente nos la jugamos en esta hornada de normas de empleo público que se están dictando, al menos desde este punto de vista, es en el efectivo funcionamiento de los sistemas de incentivos, en positivo y en negativo, existentes en las normas que rigen nuestra burocracia pública. Siendo consciente de que el resto de los aspectos abordados en una norma de empleo pública resultan relevantes y que, inclusive, son determinantes para éste, son los incentivos a los que nos hemos referido en este trabajo seguramente el que mayor poder de transformación tiene en el día a día de lo que perciben los ciudadanos. No sin advertir de que hay distintos tipos de incentivos, entre ellos los que se han analizado aquí, que dejan al margen otros que, como la carrera profesional, tienen un importante papel motivador pero que, sin embargo, y por razones sistemáticas se han analizado en otro trabajo de este número especial.

Pues bien, y refiriéndonos al sistema salarial y al régimen disciplinario, conviene no engañarse a estas alturas. A pesar de su existencia, y al menos desde 1984, ni uno ni otro han funcionado de forma efectiva en nuestras Administraciones públicas. Tampoco, con carácter general, en las Administraciones públicas de Andalucía. Era, sin duda, un buen momento para que esta Ley pusiera las bases en orden a su funcionamiento efectivo en el que, de nuevo, es preciso recordar que los elementos normativos son esenciales, pero no son el único factor que determinará el éxito o el fracaso del sistema de incentivos.

Desde este punto de vista, y junto a felicitarnos por las mejoras y respuestas que el texto de la Ley ofrece a las cuestiones planteadas y que establecen un terreno de juego que permite avances decisivos en lo que se refiere a la motivación de los empleados públicos, no es menos cierto que, desde el punto de vista normativo, sí que se han podido señalar distintas alternativas a la regulación efectuada y algunas propuestas que debieran ser tenidas en cuenta si algún día se acomete una reforma de esta norma que, aún y a pesar de ello reiterémoslo, puede ser un factor de reforma de nuestro empleo público de enorme envergadura. Esperemos que así sea.

## V. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALMEIDA CERREDA, M. (2010). La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación de desempeño en las Administraciones locales. *Anuario de Derecho Municipal*, 3, 115-158. Disponible en <http://hdl.handle.net/10486/664322>

ARROYO YANES, L. M. (2012). La carrera profesional y la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. *Revista catalana de dret públic*, 45, 94-128. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/104>

AAVV *Continuidad versus transformación: ¿qué función pública necesita España?* (Coord. Josefa Cantero Domínguez), INAP, Madrid, 2021

CÁMARA MAS, R. (2023), La evaluación del desempeño de los empleados públicos

*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica.* 2023, (19), 214-233 Disponible en DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11090>

CÁMARA DEL PORTILLO, D.: Régimen disciplinario de los empleados públicos, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008;

CASTILLO BLANCO, F.A. (1992), *Función Pública y poder disciplinario del Estado*, Editorial Civitas, Madrid.

CASTILLO BLANCO, F. A., "Luces y sombras del complemento de productividad: ¿Un concepto retributivo inaplicado?", *Justicia Administrativa*, n° 8, 2000,

CASTILLO BLANCO, F. A. *El sistema retributivo en la función pública española*, Marcial Pons, Madrid, 2002

CASTILLO BLANCO, F. A. (2021). "Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?". *Documentación Administrativa*, (7), 8-32.

CATALÁ, R. Y CORTES, O. (2020). O. *Talento público para una Administración tras el corona shock. Propuestas para una reforma ineludible* EsadeGov- PwC, 2020.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.; CASTILLO BLANCO, F. A. (2009), *Informe sobre el empleo público local*. Barcelona: *Fundación Democracia y Gobierno Local*.

DELGADO PADIAL, A.: "Motivación y satisfacción laboral en la Administración pública", en el volumen colectivo *Los recursos humanos en el sector público*, Madrid, 1995.

GORRITI BONTIGUI, M. (2012). La evaluación del desempeño en las administraciones públicas españolas. En J. Fuentetaja Pastor y J. Cantero Martínez (dirs.), *Crisis económica y función pública* (pp. 259-281). Aranzadi

Instituto Nacional de Administración Pública – INAP (2005). Informe de la Comisión de expertos para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. INAP.

LAFUENTE BENACHES, M. (1996), *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.

LINDE PANIAGUA, E. (2008). La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público. En E. Linde Paniagua (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, (pp. 179-201). Colex.

LONGO, F. (2005), *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones públicas*, Presupuesto y Gasto Público, nº 41.

LOSADA, C., ALBAREDA, A. FÉREZ, M. Y LONGO, F. (2017)., *El empleo público en España: Desafíos para un Estado Democrático más eficaz*”, IEE, 2017.

LOSADA, C. (2017), Aproximación a un diagnóstico y sugerencias de mejora del empleo público en España, *Revista Vasca de Gestión de Personas y organizaciones públicas*, nº 13, 8-25.

MANZANA LAGUARDA, R. S.: *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008;

MARINA JALVO, B. 2015), *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Navarra.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2013). Informe de la Comisión de Coordinación del Empleo público. Grupo de Trabajo: evaluación del desempeño. Conclusiones. Recuperado de <http://femp.femp.es/files/566-1503-archivo/Conclusiones%20Grupo%20de%20Trabajo%20Evaluaci%C3%B3n%20del%20desempe%C3%B1o.pdf>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2015). Modelo de Evaluación del Desempeño en el marco de la planificación de objetivos y estratégica en las administraciones públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Recuperado de <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:1515e815-105a-4f52-9e5a-75d107366c8b/ModeloEvaluacion20072015-IEF.pdf>

NOGUER PORTERO, M. C. (2008). La evaluación del desempeño. En S. Rey Guanter (dir.), *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. La Ley.

OCDE (2017), *Skills for a High Performing Civil Service* (recuperado de [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service\\_9789264280724-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en#page1))

OCDE (2020). From transactional to strategic: Systems approaches to public service challenges.(recuperado de [https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellite-sites/opsi/contents/images/h2020\\_systemsthinking-fin.pdf](https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellite-sites/opsi/contents/images/h2020_systemsthinking-fin.pdf))

PADILLA RUIZ, R. (2017). *Gestión del empleo público: la evaluación del desempeño en la mejora de la eficiencia administrativa*. J. M. Bosch Editor.

RASTROLLO SUÁREZ, J. (2018). *Evaluación del desempeño en la administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Tirant lo Blanch.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2012) *La administración tras la crisis: el empleo público*. SUMAS 2012, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1-12.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.M. (1992), *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*, Marcial Pons.

VELASCO CABALLERO, F. (2019), “Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del Derecho administrativo”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n° 23, 107-143.