

VI CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE GESTION DE
RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION
PÚBLICA

**LA GESTIÓN DEL CONFLICTO EN LA
IMPLANTACION DE LA CARRERA
HORIZONTAL**

AUTORA: ANTONIA FUENTES MORENO

Jefa de Servicio de Programación y Evaluación del Desempeño Profesional.
Dirección General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos.
Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno del
Principado de Asturias.

Vitoria 9 de junio de 2010

INTRODUCCION

Hay un proverbio que dice: no conocerás la profundidad del charco hasta que no metas el pie dentro. Pues bien en Asturias hemos metido el pie y les puedo asegurar que el charco es profundo. Si quieren implantar un sistema de carrera horizontal donde uno de sus pilares sea un sistema de evaluación del desempeño, prepárense para el conflicto, ahora bien el camino es apasionante.

El año pasado vino a este Congreso el Director General de Planificación y Evaluación de Recursos Humanos de Asturias y les contó el modelo de carrera horizontal que queríamos implantar. Hoy este modelo está desarrollado en una modificación de la ley de Función Pública ([la Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/85, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, BOPA 31 diciembre](#)) y su correspondiente desarrollo reglamentario. ([BOPA 6 abril de 2010](#)).

Es aún una modificación tímida pues la evaluación del desempeño solo se utiliza para progresar en la carrera horizontal y no se aprovecha el abanico de posibilidades que ofrece el EBEP: para provisión de puestos, formación, remoción del puesto de trabajo....Esperemos que en la futura ley de función pública seamos más ambiciosos. Si bien es prudente empezar con una aplicación de mínimos para pasar más adelante a una aplicación más intensiva una vez consolidado el modelo.

Para una comprensión clara de la exposición, es necesario tener en cuenta que, previamente a la aprobación de la ley, en el año 2008 probamos el modelo de evaluación sobre una plantilla de más de 6000 empleados públicos ([Acuerdo de Seguimiento de la Actividad Profesional BOPA 24 junio 2008](#)). Queríamos conseguir que el modelo fuera una herramienta idónea y que estuviesen corregidos los errores y desviaciones una vez que se aplicase con efectos en la carrera horizontal; por eso, todos los criterios que se exponen a continuación tienen su fuente en esta experiencia.

Muchos se preguntarán si hoy es el mejor momento de implantar un sistema que tenga como eje la evaluación del rendimiento de los empleados públicos, yo creo que hoy más que nunca. Cuando los funcionarios están siendo centro de críticas por sus quejas ante los recortes salariales es el momento de abordar este cambio. Jordi Sevilla, ex Ministro de Administraciones Públicas, ha escrito recientemente en su blog: *“Cuando hay fiebre alta, hay que bajarla. Pero debe combatirse, a la vez, la infección que la provoca. Las medidas de ayer son necesarias (Real decreto ley 8/2020), una vez llegados a este punto, pero no son suficientes, ni sostenibles.*

La salida de la crisis no vendrá de los recortes. No necesitamos menos estado, sino mejor estado. Sin duda, es bueno adelgazar. Pero para estar fuerte, lo imprescindible es comer bien y hacer gimnasia. Eso exige una dinámica de reformas estructurales como alternativa a los recortes. La solución permanente no puede estar en recortar sueldos públicos y congelar pensiones, sino en reformar la administración con las herramientas ya existentes y en cambiar la financiación de las pensiones públicas.”

ESTRUCTURA Y CATEGORIAS EN EL MODELO DE CARRERA HORIZONTAL EN LA ADMINSTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

La carrera horizontal se estructura por Cuerpo, Escala, Especialidad o Agrupación Profesional, teniendo asignadas cinco categorías personales.

Las categorías personales que integran la carrera horizontal son:

- a) Categoría de entrada.
- b) Primera categoría.
- c) Segunda categoría.
- d) Tercera categoría.
- e) Cuarta categoría.

Cada categoría personal define el grado de desarrollo alcanzado profesionalmente por los funcionarios y todos tendrán una categoría personal. Se alcanza la 4ª categoría a los 29 años de ejercicio profesional y habiéndose cumplido una serie de requisitos.

La carrera horizontal de los funcionarios se iniciará en la categoría de entrada, la cual ostentarán de forma automática desde la toma de posesión como funcionarios de carrera. Durante el tiempo de permanencia en la categoría de entrada no se podrán devengar derechos económicos asociados a la carrera horizontal.

Los ascensos de categoría personal serán consecutivos, siendo precisa la permanencia, continuada o interrumpida, del funcionario de carrera en situación de servicio activo o en cualquier otra que conlleve reserva de plaza o de un concreto puesto de trabajo, en el correspondiente cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional el tiempo que a continuación se señala:

- Cinco años en la Categoría de Entrada para acceder a la Primera Categoría.

—Seis años en la Primera Categoría para acceder a la Segunda.

—Ocho años en la Segunda Categoría para acceder a la Tercera.

—Diez años en la Tercera Categoría para acceder a la Cuarta.

¿QUÉ SE VALORA PARA PROGRESAR EN LA CARRERA?

El artículo 49 bis 2 de la ley 3/85 define la carrera horizontal como la progresión de categoría personal sin necesidad de que el funcionario cambie de puesto de trabajo, estableciendo a continuación el contenido del sistema de evaluación:

“A estos efectos se valorará la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño.”

En el desarrollo reglamentario (actualmente en trámite de informe del Consejo Consultivo) el reconocimiento de las distintas categorías personales en que se estructura la carrera horizontal de los funcionarios de esta Administración, conlleva el proceso de Evaluación de los siguientes bloques de valoración:

a) La Evaluación del Desempeño.

El modelo de evaluación del desempeño pretende garantizar los principios recogidos en el Estatuto Básico del Empleado Público de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, reconociendo la aportación diferencial de los funcionarios en ámbitos como la mejora en la organización y atención al ciudadano, la mejora de sus propias competencias y el dominio profesional.

La Evaluación del Desempeño tiene carácter individual y recaerá sobre dimensiones y comportamientos que resulten relevantes en el puesto de trabajo. En la Administración del Principado de Asturias se verifica mediante

la valoración con Anclajes Conductuales (EVAS´s) de dos áreas: Desempeño de tarea (logro de resultados) y Desempeño contextual y organizacional (conducta profesional).

b) Los Objetivos Colectivos e Individuales.

A través de este bloque de valoración se pretende conseguir la implicación de los funcionarios en el logro de los objetivos de la Administración, de forma que el progreso profesional en el puesto de trabajo desempeñado contribuya a mejorar la prestación de los servicios, permitiendo orientar al personal funcionario en su propio progreso y en función de las necesidades de futuro de la Organización

c) La formación, innovación y transferencia del conocimiento.

Son las actividades de los funcionarios públicos en términos de formación, innovación, docencia y de transmisión del conocimiento en materias vinculadas al puesto de trabajo, así como la implicación en los proyectos de la Administración mediante su participación en grupos de trabajo, equipos de investigación, programas de innovación y mejora de la calidad.

d) Los puestos de especial desempeño.

Incorpora el reconocimiento de la especificidad de determinados puestos de trabajo, atendiendo a la dispersión geográfica y otros factores que pudieran dificultar la provisión, la permanencia o la organización del trabajo.

Las puntuaciones obtenidas en los distintos bloques de valoración se totalizarán a 31 de diciembre, una vez concluido el proceso de Evaluación anual, produciendo efectos en la carrera horizontal a partir de esta fecha.

			Maxima Puntuación
Evaluación del Desempeño	10	DESEMPEÑO DE TAREA	5
		DESEMPEÑO CONTEXTUAL/ORGANIZACIONAL	5
Cumplimiento de Objetivos	20	OBJETIVOS COLECTIVOS	15
		OBJETIVOS INDIVIDUALES	5
Formación/Transferencia del conocimiento	16	FORMACIÓN	10
		TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO	6
Desempeño de Puestos	4	PUESTOS DE ESPECIAL DESEMPEÑO	4
TOTALES			50,0

ENTRANDO EN MATERIA

No podemos desarrollar la totalidad del proceso de evaluación pues el objeto de esta ponencia es relatarles como hemos gestionado el conflicto a la hora de implantar nuestro sistema y acometeré esta misión desde tres puntos de vista:

1º-La negociación con las organizaciones sindicales y los “quebraderos de cabeza” que supone implicarlos en el proceso.

2º- El proceso de comunicación a la organización sobre la implantación del modelo que queremos hacer, con especial referencia a los evaluadores.

3º-Las reclamaciones ante los órganos jurisdiccionales: comentarios de sentencias con especial referencia al Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

1º-LA NEGOCIACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES SINDICALES.

La ley asturiana, de acuerdo con lo regulado en el artículo 37.1 del EBEP ha sido objeto de negociación de la Mesa General de Negociación donde se han

fijado los criterios generales de carrera y los mecanismos generales de evaluación del desempeño.

Empezaremos apuntando que en la Mesa General están las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CEMSATSE. En el banco social se sientan dos sindicatos que firmaron el EBEP, por lo tanto esperábamos una implicación menos beligerante en el proyecto.

Nos equivocamos, la negociación fue larga y compleja; UGT mantuvo una actitud más receptiva, la cosa se complicó con CCOO, es una organización cuyas decisiones se adoptaban en asambleas con lo que la negociación se ralentizaba. Con CEMSATSE las posibilidades de acuerdo eran muy difíciles pues su posición de partida era igualar la carrera de los funcionarios con la de los estatutarios.

En la Mesa General de la Comunidad Autónoma se logró un acuerdo para los criterios que debían incluirse en la ley para los funcionarios y un acuerdo para laborales, firmando UGT y CCOO. Sin embargo en el desarrollo reglamentario CCOO no firmó, cerrándose la Mesa sin acuerdo al no tener la mayoría de la parte social.

¿QUÉ TENIAMOS QUE NEGOCIAR?

De acuerdo con el EBEP (Art 37) las materias objeto de negociación son:

- Las normas que fijan los criterios generales de carrera.
- Las normas que fijan los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.

Queda **excluida** de la obligatoriedad de la negociación la regulación y determinación concreta en cada caso, de los sistemas, órganos y procedimientos de promoción profesional. Es decir el desarrollo reglamentario, que pertenece al estricto campo de la gestión y administración del personal,

los sindicatos no deben introducirse por constituir el núcleo esencial de la responsabilidad atribuida a los órganos de la Administración Pública.

¿CÓMO ABRIMOS LA NEGOCIACIÓN?

En primer lugar, necesitábamos conocer cuáles eran las posturas de partida de los sindicatos, para ello se creó un grupo de trabajo de corta duración para la ley y mucho más intensivo para el reglamento. La Administración elaboró un documento donde se exponían **los criterios generales** para trabajar en cada reunión y en paralelo se iban colocando las posiciones de los sindicatos.

Siempre se recalco que los grupos de trabajo eran comisiones con técnicos de la Administración y que la negociación se realizaría en la Mesa General. Esta premisa incidía en el carácter técnico de las reuniones y facilitó un clima de trabajo distendido, que luego se tensionaba en Mesa donde se levantaba acta y todos negociábamos con publicidad (“con luz y taquígrafos”).

POSTURA INICIAL DE LOS SINDICATOS.

Suponemos que esta postura será común en todas las Administraciones que se enfrenten a la implantación de un sistema de carrera horizontal, las exigencias del banco social pueden resumirse en cinco puntos:

- 1º-Exigencia de que los plazos de carrera horizontal sean los mismos que los de la carrera en el Servicio de Salud y con un periodo transitorio.
- 2º-Eliminar la evaluación del superior jerárquico en la evaluación del desempeño.
- 3º-Que la carrera sea irreversible.
- 4º-Exigencia de implantar un sistema de análisis de puestos.
- 5º-Eliminar el factor de absentismo relacionado con la Incapacidad Temporal como coeficiente corrector.

1º- Exigencia de que los plazos de carrera horizontal fueran los mismos que los de la carrera en el Servicio de Salud para el personal estatutario,

20 años en tramos de cinco años cada grado y **un periodo transitorio** para que los funcionarios con más antigüedad puedan completar su carrera profesional antes de jubilarse.

Este transitorio fue de 18 meses para médicos y enfermería y 4 años para el resto del personal estatutario.

A la hora de negociar la Administración del Principado había fijado unos criterios mínimos de los que no se podía bajar pues cruzaba “la línea roja” marcada como límite de negociación. No podíamos bajar de desarrollar la carrera en 29 años y sin periodo transitorio. Los estatutarios habían negociado su carrera en diciembre de 2006, eran otros tiempos; tres años después en 2009 y en plena recesión su modelo es inasumible.

Además la ley de Ordenación de las Profesiones Sanitarias (D.T. 2ª Ley 4472003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, BOE 22 Noviembre) establecía un plazo para implantar la carrera del personal sanitario, que finalizaba en noviembre de 2006 a los cuatro años de la entrada en vigor de la ley, previsión que no contiene el EBEP.

2º-Eliminar la evaluación del superior jerárquico en la evaluación del desempeño.

Las críticas sindicales se basaban en que se implantaba un régimen de servidumbre, de autocensura y, en el peor de los casos de amiguismo. El superior jerárquico debe emitir un informe que, en todo caso, sería un dato más a tener en cuenta, pero en ningún caso la única fuente de verificación del desempeño.

Se propone, por parte de las organizaciones sindicales la configuración de un órgano evaluador colegiado y con participación de los representantes

sindicales. El EBEP en el artículo 60 ha excluido a las organizaciones sindicales de los órganos de selección, pues defiende la profesionalidad de sus miembros y el que no puedan ostentar representación de ninguna organización. No parece razonable incluirlos en un órgano técnico como un Comité de Evaluación o en un Comité de Revisión.

También gozaron de gran aceptación las propuestas de evaluación 160° donde los evaluados evaluarán al evaluador.

Nuestro modelo de evaluación del desempeño, desarrollado por el profesor Jesús Salgado Velo, Catedrático del departamento de Psicología Social básica y Metodología de la Universidad de Santiago de Compostela, se basa en la evaluación del superior jerárquico que es el más cercano para observar aspectos relevantes del desempeño y el que comprueba de primera mano la conducta del evaluado.

Se negoció un procedimiento muy garantista con entrevista individual evaluado-evaluador con un método de anclajes conductuales, se añade la conformidad del superior del evaluador, la posibilidad del funcionario de aportar una memoria valorando aspectos relativos a su capacidad y la creación de una comisión de revisión.

Esta Comisión de Revisión era fundamental para las organizaciones sindicales pues establece un órgano administrativo que revisa la evaluación y puede evitar la judicialización de las reclamaciones. Esta solución coincide con la recomendación efectuada por la Comisión de expertos del EBEP que anunciaba que era imprescindible la creación de órganos *ad hoc* para resolver las reclamaciones de los empleados públicos contra las decisiones vinculadas al resultado de la evaluación

En la Evaluación del Desempeño el componente clave es la figura del superior jerárquico como evaluador del logro de resultados y de la conducta profesional. La crítica a la subjetividad se daba sobre todo en como valorar

factores como “compromiso con la organización” y esta claro que hay que ligarlo con el código de conducta establecido en el artículo 52 y 54 del EBEP. Siguiendo a Palomar Olmeda (2010) podemos hacer un repaso por el Código de conducta:

- ❖ El **Principio de responsabilidad**, desde una doble consideración: responsabilidad por la gestión y responsabilidad disciplinaria.

A la primera se refiere, el art 20 del EBEP, cuando instaura la evaluación del desempeño y la conecta con la percepción de retribuciones complementarias o con la continuidad en el puesto de trabajo. A partir de esta idea, no se concibe que se pueda pagar un complemento de productividad sin una evaluación del desempeño previa, el art 24 c) establece para este factor retributivo la siguiente definición. “El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con el que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos” casi coincidiendo con la definición que ya se encontraba en la Ley 30/84, en el artículo 23.3 c).

En nuestro modelo este principio se traduce en dos dimensiones contextuales “**compromiso organizacional**” e “**iniciativa**” con los siguientes criterios:

- ✓ Implicación a favor de la organización para colaborar en el logro de metas colectivas de servicio público.
- ✓ Fuerte deseo de permanecer en la organización aún existiendo otras alternativas.
- ✓ Actitud emprendedora y con iniciativa.
- ✓ Actitud para asumir nuevas responsabilidades.

- ❖ **El Principio de Dedicación al servicio.**

Tiene como primer punto de plasmación en la obligación de cumplir la jornada laboral como concreción temporal de la relación jurídica que supone el empleo publico. Esta concepción de la dedicación es, por tanto, susceptible de ser objetivada e incluso exigible por vía disciplinaria. Su incumplimiento se

enmarca dentro de una conducta contraproduktiva. En el modelo asturiano de evaluación del desempeño una Dimensión Organizacional es **“la asistencia al trabajo y el uso eficiente del tiempo”** con base entres criterios:

- ✓ Asistencia al trabajo (falta deliberada de acudir al trabajo).
- ✓ Puntualidad a la entrada y salida de la jornada laboral.
- ✓ Utilización de pausas excesivas y abandono frecuente del puesto de trabajo.

Complementario con este concepto la dedicación es también, una actitud, una forma de realización del trabajo y de estar en el trabajo. Su plasmación práctica debe ser uno de los valores y parámetros a considerar en la evaluación del desempeño que se convierte así en elemento clave para justificar la actitud del funcionario y la efectividad de sus servicios con la tarea asignada.

En el modelo asturiano de evaluación del desempeño una Dimensión Organizacional es “la asistencia al trabajo y el uso eficiente del tiempo”

❖ El **Principio de austeridad**.

Es una plasmación del principio de eficiencia y economía en el ámbito de la gestión individual de los recursos públicos buscando que los empleados públicos tengan un comportamiento austero, esto es, ponderado en la utilización de los bienes públicos que se les puedan poner a su disposición para el ejercicio de su función. En tiempos de crisis, el principio de austeridad cobra una nueva dimensión.

En el modelo asturiano se materializa en una dimensión organizacional denominada **“uso adecuado de los recursos laborales”**, con dos criterios:

- ✓ Cuidado del material, instrumental, bienes y recursos.
- ✓ Utilización de los recursos de acuerdo a las normas existentes y a la buena fe.

❖ **Principio de accesibilidad.**

Se sitúa en el terreno conductual y se identifica con la actitud ante el servicio público que permita a los ciudadanos conocer y relacionarse con la Administración. Exige una actitud proactiva por parte del funcionario.

❖ **El Principio de eficacia.**

El servicio eficaz a los ciudadanos es un postulado constitucional y una exigencia de funcionamiento que debe tener reflejo en las normas de organización y funcionamiento y sobre todo en las pautas de comportamiento de los funcionarios que se legitiman si realmente satisfacen los intereses de los usuarios del servicio público.

En nuestro modelo se traduce en una dimensión contextual definida como **“orientación a objetivos y resultados”**, con los siguientes criterios:

- ✓ Establecimiento personal de metas y objetivos realistas parciales y finales tanto en la cantidad como en el tiempo.
- ✓ Interés personal explícito en el logro de las metas y objetivos establecidos y en el resultado de sus esfuerzos

3º-Que la carrera sea irreversible.

Es decir que una vez consolidada la categoría personal no se pueda retroceder a una categoría inferior por una evaluación negativa.

La ley asturiana regula la posibilidad de renuncia perdiendo los derechos económicos y la categoría alcanzada. Pero no se establece la reversibilidad por una evaluación negativa, lo que conlleva es la dificultad de progresar a una categoría superior. Para progresar son necesarios tres requisitos:

- a) Cumplir el periodo de ejercicio profesional, en la categoría inmediatamente anterior, que la norma establece: 5, 6, 8 y 10 años.

- b) Obtener la puntuación mínima, recogida en el Reglamento, en el proceso de Evaluación correspondiente al periodo de permanencia temporal señalado para cada categoría personal.

- c) Acreditar al menos 4 años de periodos de Evaluación no negativos en las áreas de la Evaluación del Desempeño, si se trata de las categorías personales primera y segunda. En las categorías personales tercera y cuarta deberán acreditarse tantos periodos de Evaluación no negativos como años sean exigibles para el progreso de categoría personal.

Por tanto, no se establece la reversibilidad que ya se recoge en los borradores de otras leyes autonómicas, consultados borradores de anteproyectos de ley de otras Comunidades Autónomas comprobamos:

- ✓ En la ley vasca es reversible a partir del segundo tramo con dos evaluaciones desfavorables consecutivas y el funcionario deberá esperar tres años para volver a solicitar.

- ✓ En la norma valenciana la carrera es irreversible.

- ✓ En la de Cantabria no es explícito pero de la redacción se desprende su irreversibilidad.

- ✓ En la ley de Aragón será reversible en el 4º grado con evaluaciones negativas y el funcionario deberá esperar tres años para volver a solicitar.

4º-Exigencia de implantar un sistema de análisis de puestos.

Esta exigencia venía dada por dos concursos de méritos recientes donde la certificación de funciones había sido muy controvertida y las organizaciones sindicales ven en este instrumento una oportunidad para regular la provisión de puestos y una base objetiva para hacer una evaluación de desempeño con garantías de transparencia.

Actualmente estamos trabajando en una metodología para implantar un sistema de análisis de puestos, pero es un proceso muy técnico, complejo y que debe estar muy contrastado. Otras Administraciones como la vasca ya tiene un sistema muy elaborado y que nos sirve de referencia constante, Mikel Gorriti y Fernando Toña nos iniciaron en esta andadura. Otras están trabajando en ello con gran entusiasmo como la Subdirección General de costes de personal en el Ministerio de Economía o la Administración Canaria.

La necesidad de saber cuales son las funciones del puesto esta directamente conectado, según Palomar Olmeda (Ética en la Administración Pública, ponencia desarrollada en curso en el Instituto Adolfo Posada, 2010), con el art 54 del EBEP cuando entre los Principios de conducta se establece el DESEMPEÑO CON DILIGENCIA DE LAS TAREAS ASIGNADAS.

“El Funcionario debe saber las tareas de su puesto lo que, a su vez, determina que la organización debe concretar la cantidad y la funcionalidad del encargo profesional y que cuando el mismo esta concretado debe producirse una actitud por parte del empleado público caracterizada por su proactividad. La diligencia es, así, una actitud cuyo reflejo en el ámbito de la arquitectura de los deberes, quiere reflejar una posición activa del funcionario en la realización de sus funciones por oposición a la pasiva.

Lo que es innegable es que en las Administraciones públicas vamos a tener un problema para aplicar este principio. El problema no es otro que la indeterminación del contenido y la tarea a realizar por el empleado público. Esta indeterminación es cuantitativa y cualitativa. Esta difuminación es consecuencia de un conjunto de factores entre los que se encuentra la perdida de contenidos funcionales de las normas de organización y la difuminación consecuente de los perfiles profesionales en las relaciones de puestos de trabajo.

Sea como fuere lo cierto es que en la actualidad la circunstancia de la perdida de referencia sobre el contenido del trabajo que debe realizar el empleado público es una realidad, que, probablemente, podrá ser matizada con la

aplicación efectiva de la evaluación del desempeño contemplada en art 20 del EBEP.”

5º- Eliminar el factor del absentismo relacionado con la Incapacidad Temporal como coeficiente corrector.

Aquí el debate fue feroz y las críticas se centraron en la discriminación que suponía el modelo en relación con el absentismo ligado a los supuestos de IT y en función de la salud de los empleados.

El absentismo tenía que estar recogido en el modelo y este postulado marcaba la línea roja de negociación que no podíamos cruzar, pues el que no trabaja no empuja los objetivos al no tener un desempeño efectivo del puesto.

Con respecto a la experiencia de 2008 donde el absentismo era un factor de corrección que actuaba de forma independiente sobre todo el modelo, en el modelo actual el absentismo incide en la puntuación de los objetivos colectivos en función del tiempo desempeñado, si el funcionario tiene 6 meses de absentismo puntúa la mitad, para la IT solo se tiene en cuenta la de contingencias comunes. En el factor de la evaluación del desempeño solo podrá ser evaluado si trabajo más del 30% del periodo, periodo mínimo para tener una observación relevante.

En este sentido Josep Oliver catedrático de la Autónoma de Barcelona (El País 11 de abril 2010) decía: *“La crisis nos deja por delante un trabajo titánico: mejorar factores como la competitividad o el absentismo en el funcionariado para redescubrir la función pública. Hay que ganar eficiencia y evitar el fraude, eso es evidente, y sin embargo ningún partido ha conseguido avances en décadas. No debe ser tan fácil.”*

Es evidente que la cultura de la evaluación habrá calado en nuestra organización cuando la pida el propio evaluado y en este sentido nos sorprendió cuando aplicamos el modelo en Asturias, y recibimos una llamada del comité de empresa del Laboratorio de Salud Animal, la jefa de servicio

estaba de vacaciones pero los trabajadores, a través de su comité de empresa demandaban su proceso de evaluación porque pasaban los plazos y los empleados no habían sido evaluados. En ese momento supimos que el mensaje había calado, los trabajadores querían ser evaluados ante una expectativa de cambio o de progreso profesional.

Siempre que se inicia una negociación con las organizaciones sindicales es necesario ponerse en su lugar para entender sus postulados, pero resulta desalentador ver como en su defensa a ultranza del empleado público se olvidan de que también son defensores del ciudadano y del servicio público que, en definitiva, es la razón de ser de la Administración y de la propia organización sindical.

El Estado del Bienestar, que España ha labrado en 30 años de democracia no solo no ha conseguido alcanzar los niveles europeos, sino que hoy se ve fuertemente desafiado por una crisis que pone en tensión la sostenibilidad de sus cuentas públicas y en última instancia su propia pervivencia.

Hoy se abren enormes interrogantes para el futuro con problemas como la elevada tasa de paro con índices propios del Tercer Mundo agravada por la crisis económica y financiera y por el envejecimiento de la población. Estos factores están poniendo en peligro el Estado del Bienestar.

Los pilares sobre los que se asienta el Estado de Bienestar son sanidad, educación y pensiones. Seguridad desde la cuna hasta la tumba. Este edificio puede venirse abajo si no hacemos un ejercicio de responsabilidad desde los sindicatos hasta la Administración, donde el negociador, y los sindicatos lo saben, es mucho más débil que en el sector privado.

El grueso del dinero se va y se ira en educación, sanidad y pensiones, y ese dinero no debe bajar. Eso si, no se puede gastar por sistema más de lo que se ingresa, y hay que gastar mejor para que no parezca que el dinero se desvanece, que desaparece.

La diferencia entre la felicidad y la miseria, decía Charles Dickens, reside en no gastar sistemáticamente más de lo que uno ingresa.

En definitiva, la negociación colectiva en el sector público no puede ser igual que en el sector privado, aquí la limitación presupuestaria y la sujeción a los principios de legalidad, buena fe negocial, publicidad y transparencia están recogidos en el Art 33 EBEP.

La experiencia en la implantación del modelo de carrera horizontal en Asturias, nos lleva a la conclusión de que en próximos procesos debemos profundizar en el entendimiento con las organizaciones sindicales y acometer un camino largo, difícil pero necesariamente negociado. La búsqueda de consenso con todas los agentes sociales es prioritaria, pero en el proceso de negociación no se puede olvidar que el centro de atención en el sector público es el ciudadano y como apunta el profesor Jiménez Asensio “ *hay que concebir al empleado publico mas como un servidor publico que como trabajador convencional, ser conscientes de que las retribuciones de los empleados públicos las pagan los ciudadanos y éstos están legitimados para exigir una dedicación al servicio público, y, en fin, que los empleados públicos deben tener actitudes personales y profesionales meticulosamente adecuadas a un código de conducta, debiendo ser los sindicatos los primeros en denunciar su incumplimiento y exigir responsabilidades.*”

2°-COMUNICAR A LA ORGANIZACIÓN QUE ES LO QUE QUEREMOS HACER, CON ESPECIAL REFERENCIA A LOS EVALUADORES.

Un proceso que supone un cambio de cultura en la organización requiere grandes dosis de paciencia y prudencia a partes iguales.

Los principios generales que deben sostener el Plan de Comunicación que debemos llevar a cabo son tres:

1°-Tiene que ser un proceso en cascada, el cambio viene desde arriba y va implicando a toda la organización. Se necesita un fuerte proceso de IMPLICACIÓN.

El Informe de la Comisión del EBEP presidida por el profesor Sánchez Morón advierte: *“Pero es también evidente –y así hemos querido reflejarlo en varios lugares del Informe- que de poco vale aprobar un nuevo texto legal sobre el empleo público si no se aportan al mismo tiempo las políticas, los recursos y los medios que son necesarios para aplicarlo de manera coherente. En especial, entendemos que el tipo de propuesta que realizamos para el Estatuto Básico, requiere mejoras muy significativas en la gestión de recursos humanos de las Administraciones Públicas y un reforzamiento notable de las unidades administrativas que tienen la responsabilidad de esa gestión, que permita elevar su productividad. Corresponde a la sociedad y a quienes la representan en las instituciones decidir si y hasta que punto se está dispuesto a hacer acopio de los recursos que precisa construir una Administración mejor”* (p. 23).

Para que esta nueva política de recursos humanos se consolide en el ámbito de las Administraciones Públicas es necesario que se encuentre perfectamente integrada en la acción de gobierno; en segundo lugar que los directivos de esta Administración asuman que la gestión de las personas es una parte inherente de sus responsabilidades, por lo que deberán implicarse en la cultura de la evaluación del desempeño como instrumento clave para el reconocimiento del trabajo bien hecho; pero también y no menos importante que sea de conocimiento general por todos los empleados públicos.

2°-Para que **el proceso sea transparente** toda la organización tiene que conocer:

-Sobre que se le va a evaluar. “Si no se a donde voy difícilmente sabre si he llegado”.

-Quien va a ser mi evaluador.

-Que efectos tendrá la evaluación sobre mi carrera, mis retribuciones....

Para lograr que todos los empleados públicos que van a ser evaluados tengan conocimiento del modelo hay que COMUNICAR, COMUNICAR, COMUNICAR.

En Asturias el Servicio de Programación y Evaluación está formado por 8 personas en permanente actividad itinerante recorriendo oficinas, despachos, salas de reuniones, enviando correos electrónicos de forma sistemática o al teléfono informando. Llegó un momento en que los sindicatos nos decían que hacíamos más asambleas en un mes que ellos en cuatro años. Era verdad.

La gestión del cambio en cualquier organización, incluida la Administración Pública, requiere para lograr una implantación con éxito de la implicación de las personas, de manera que los propios afectados por el cambio sean sus impulsores. Para conseguir esta implicación, un factor clave es la participación en el proceso, así como el consenso de los órganos directivos en cuanto a la necesidad del cambio, de manera que sean las propias personas quienes puedan hacer partícipes al resto de la necesidad de ese cambio, de sus ventajas y beneficios, y marquen una secuencia de evolución en línea con los objetivos definidos.

Todo el modelo de comunicación que desarrollamos en Asturias en el 2008 estaba imbuido del criterio de transparencia en sus contenidos, en los procesos y en los resultados. Dicho modelo persigue la máxima difusión y el acceso abierto a la información tanto:

- desde una perspectiva individual, por parte del empleado público, que conoce qué, cómo, cuándo y por quién será evaluado, así como el resultado de su evaluación;
- como desde una perspectiva global, en la medida en que se harán públicos los resultados generales. Se elaboró un informe de resultados que se incorporó a la intranet para acceso de todos los empleados públicos.

3°-Formar a los evaluadores.

Hay que dar formación a los evaluadores para enseñarles a observar, registrar y valorar el desempeño de las personas que están en su equipo. Además de formarles para mantener una entrevista donde se comunique al evaluado sus resultados y se señale aquello que debe mejorar.

El jefe se tiene que sentar delante del evaluado y decirle que espera de él, del desempeño de su puesto de trabajo.

El conflicto con los evaluadores surge cuando rechazan el “papel de evaluador” inherente a su responsabilidad como jefe de un equipo. El rol de evaluador no solo se desempeña una vez al año en el momento de la entrevista sino que es una actividad continuada a lo largo de todo el ejercicio, de esta forma se orienta al evaluado para que rectifique conductas o desempeño de funciones. En algunas ocasiones observamos como los evaluadores afrontan la evaluación a realizar como una actividad generadora de conflicto y por tanto a evitar. No perciben de que forma la evaluación puede transmitir información significativa sobre el comportamiento de los empleados públicos adscritos a su departamento, por lo que atizan argumentos ajenos a estas valoraciones para justificar la negativa a realizarlas: exceso de trabajo, compromisos profesionales, cambios de puesto de trabajo durante el periodo de evaluación...

La tendencia a evaluaciones planas, evaluando igual a todos los miembros del equipo deja traslucir el temor a dar explicaciones (si evaluó igual a todo el equipo, no tendré que dar explicaciones). Aquí el evaluador pierde la oportunidad de utilizar esta herramienta de gestión como instrumento de mejora. Pero el peor efecto es la desmotivación pues el empleado público que se esfuerza ve como obtiene la misma evaluación que el que tiene un mínimo rendimiento.

Durante el periodo de evaluación es interesante que se mantengan reuniones informales intermedias que ofrezcan al empleado una valoración de su desempeño y le den oportunidad de corregir y mejorar los aspectos pertinentes antes de someterse a la evaluación final.

El profesor Salgado de la Universidad de Santiago, nos indicaba la oportunidad de realizar HOJAS DE REGISTRO DE REALIZACION PROFESIONAL que constituyen una guía a utilizar por los evaluadores, ya que suministran información sobre el desempeño en todo el periodo de evaluación. Atenúan el efecto de “rescencia”, que supone evaluar sobre el desempeño más reciente olvidando que el periodo a evaluar es todo el año.

Para que los evaluadores apliquen un mayor grado de objetividad e imparcialidad es necesario que reúnan al menos tres requisitos (Quijano S., 2006):

- a) Que conozcan el puesto de trabajo, los desempeños y los resultados esperados en él.
- b) Que conozcan bien a los empleados evaluados.
- c) Que estén entrenados para emitir juicios fiables y válidos.

La entrevista de evaluación requiere del evaluador una serie de capacidades de comunicación, habilidades negociadoras, actitudes diplomáticas, capacidad para ser asertivo y que en un determinado momento pueda practicar la empatía colocándose en el lugar del evaluado.

En la entrevista no se tiene que llegar a un acuerdo final pero el evaluado debe entender la lógica de las decisiones, recibir información y hacer aportaciones al proceso que debe centrarse en hechos y no en juicios o valoraciones -que son más difíciles de rebatir-.

Es vital buscar el dialogo evaluador-evaluado para una mejora del desempeño. El diálogo aumentará la motivación del evaluado, aclarará expectativas y

mejorará la capacidad del supervisor para gestionar los recursos humanos, mejorando en definitiva la productividad en la Administración.

Los evaluadores pues, deben recibir formación para “estar entrenados” en el ejercicio de esta función pero tan importante como este entrenamiento es imbuir el ejercicio de responsabilidad que lleva implícito el puesto de jefe de una unidad.

Es necesario erradicar “el café con leche para todos”; es preciso discriminar y establecer un procedimiento justo y lo más objetivo posible (aunque solo se puede ser totalmente objetivo con los objetos, con los sujetos siempre interviene la subjetividad, de ahí su raíz semántica) que elimine comportamientos de bajo desempeño. La evaluación del desempeño siempre supone una discriminación positiva que valora mejor al que tiene un alto desempeño, ya sabemos que no hay mejor manera de generar desigualdad que tratar los casos desiguales de forma igual.

3º-LAS RECLAMACIONES ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.

En este bloque se van a comentar un grupo de sentencias muy significativas y que han formado parte también de la gestión del conflicto en nuestra andadura.

Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 de enero de 2010 que desestima la pretensión del sindicato Corriente Sindical de Izquierda contra el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2008 por el que se aprueba el modelo de “Seguimiento de la actividad profesional en el Principado de Asturias”.

Motivos de impugnación, en los que se basa el suplico de la demanda:

1º-Que el acuerdo impugnado no habia sido previamente objeto de negociación en la Mesa General.

El Tribunal manifiesta que el art 37 del EBEP establece en sus preceptos que serán objeto de negociación aquellas materias que tengan que ver con la valoración del desempeño, fijando criterios y mecanismos generales, así como cuando se ejerzan potestades de organización que afecten a las condiciones de trabajo de los empleados públicos, siendo innegable que este precepto tienen un claro anclaje en nuestro texto constitucional cuyo art 37 establece como derecho constitucionalmente protegido el derecho a la negociación colectiva. Sin duda también en el ámbito de la función pública la necesaria tutela del interés general que se plasma fundamentalmente en la regulación estatutaria por vía de ley de los derechos y los deberes de los funcionarios en la forma que también recoge el art 103.3 de la Constitución, mediatiza su ejercicio.

La Sala señala que el derecho a la negociación colectiva de los representantes de los trabajadores no exige en ningún caso que haya de existir o resultar como fruto de esa negociación un acuerdo cierto, sino simplemente que se haya intentado efectivamente. En el caso que enjuicia la Sala consta acreditado que la Administración convocó las reuniones con la asistencia del sindicato recurrente y que en reuniones convocadas en tiempo y forma la organización sindical recurrente no acude.

Así las cosas considera la Sala que no puede negarse la existencia de negociación colectiva, si bien ciertamente obstaculizada por la falta de concurrencia de la organización sindical a alguna de las reuniones. También se señala que no se constata la existencia de mala fe en la actuación de la Administración, no solo porque la buena fe se presume sino porque no existe acreditación cierta y evidente de esa mala fe.

2º-Que para dictar el acuerdo recurrido, previamente debió haberse aprobado y publicado la Ley de función Pública.

Así lo deduce la organización sindical recurrente de los artículos 16 a 20 del EBEP en relación con la D.F. 4ª del mismo EBEP, por lo que el acuerdo ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Aquí el tribunal expone primero que el Art 20 del EBEP no impone para establecer sistemas de evaluación del desempeño de los empleados públicos, la previa necesidad de la aprobación de la Ley de Función Pública, como se desprende de su tenor literal; segundo, la D.F. 4ª del EBEP prevé que hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se entenderán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre Ordenación, Planificación y Gestión de recursos humanos en tanto no se oponga a lo establecido en el Estatuto y siendo ello así, la normativa vigente (Art 14.2.c) de la ley 3/1985, de 26 de diciembre, permite a la Administración asturiana, en el uso de sus propias competencias, establecer normas de seguimiento de la actividad profesional con el fin de obtener resultados a cuyo través se pueda valorar la conducta profesional y el logro de resultados para adoptar decisiones adecuadas de gestión y bondad del modelo establecido, todo ello con independencia de que una vez publicada la ley de la Función Pública se aplique el sistema con efectos en carrera profesional.

3º-Que el ámbito de aplicación del Acuerdo debe incluir al funcionario interino y al laboral temporal por lo que al no hacerlo así es discriminatorio.

La sala establece que el recurrente no alega precepto alguno que se considere infringido por ello, y, por el contrario, al referir el seguimiento al personal funcionario fijo es una opción plenamente legal y lógica de la Administración asturiana, vista la finalidad del Acuerdo. Por otro lado, los términos de comparación alegados no son idénticos para poder sostener la alegada discriminación.

4º-Por último el sindicato demandante alega que el modelo es subjetivo y sin rigor científico.

El demandante alega que en el modelo de seguimiento se hace fijado mediante parámetros y criterios uniformes y para todos los departamentos, con criterios subjetivos y, aplicados por no profesionales de la evaluación o sin competencias en materia de personal, la evaluación se realiza por los Jefes de Sección a los que se encuentra adscrito el funcionario y sin motivación alguna.

La Sala argumenta que consta que el modelo ha sido desarrollado por los funcionarios del Servicio de Programación y Evaluación del Desempeño Profesional, siendo responsable del proyecto el Director General de Planificación y Evaluación de los Recursos Humanos, y asimismo, contando con el asesoramiento científico y metodológico, en cuanto al diseño de los denominados anclajes conductuales por el departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad de Santiago de Compostela.

La Sala acaba concluyendo de ello se deriva que carece de sustento la alegación de la actora en cuanto a subjetivismo y falta de motivación del modelo.

El fallo de la sentencia desestima el recurso interpuesto por la Corriente Sindical de Izquierdas, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2008 y lo declara válido y con todos sus efectos conforme a derecho.

La sentencia es muy interesante y se pueden sacar importantes conclusiones:

- ✓ En primer lugar el tribunal declara que para implantar un sistema de evaluación del desempeño no es necesario la aprobación de una nueva ley de función pública. Las Administraciones públicas siempre han tenido competencias para poder medir el rendimiento de los empleados públicos, cosa diferente es que los efectos de la evaluación del desempeño repercutan sobre un sistema de carrera, esto si que debe regularse por ley.
- ✓ En segundo lugar los tribunales en temas de evaluación parece que van a seguir la pauta de los procesos de selección y no entrar en temas de

“discrecionalidad técnica” competencia de los tribunales. Entrando cuando hay una infracción del ordenamiento administrativo que vulnere los principios de interdicción de la arbitrariedad o que puedan suponer incluso desviación de poder. Si el modelo de evaluación tiene una base científica y se desarrolla con una rigurosa metodología no parece que los tribunales puedan declarar subjetividad o falta de motivación.

Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de 4 de diciembre de 2009 que desestima la pretensión de trabajadores temporales a cobrar complemento de carrera.

Aquí la Sala sigue la estela marcada por el Pleno del Tribunal Constitucional al resolver cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del Art. 22 de la Ley Aragonesa 18/2006 en relación con el Art 44 de la ley Estatal 55/2003 en dos Autos de 3 de julio de 2008 (nº 201 y 202). El Tribunal Constitucional fija una doctrina plenamente aplicable al caso que nos ocupa y afirma que no se conculca el derecho a la igualdad por negarse el derecho a la carrera profesional por parte del personal estatutario temporal con nombramiento de interino.

Por su parte el Tribunal Supremo también afirma (por todas las Sentencias de fechas 19 de febrero y 17 de marzo de 2009) que la carrera profesional se sitúa “ en un contexto de permanencia indefinida en el desempeño de las funciones que se comparte mal con la transitoriedad –demasiado a menudo burlada, ciertamente- que por definición es predicable del personal estatutario interino o del personal laboral indefinido no fijo asimilable (por la obligación que la Administración tiene de cubrir la plaza por los cauces reglamentarios); por lo que esta diferencia intrínseca en la proyección temporal de ambos tipos de colectivos justifica que la carrera profesional se limite a quien en principio va a prestar servicios para la Administración con vocación de permanencia y que expresamente se excluya a quien por propia definición legal tiene con la Administración Pública una vinculación laboral limitada en el tiempo.”

Sentencia de la Sala de lo social del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2009 sobre Conflicto Colectivo planteada por UGT y CCOO que estima el derecho de los jubilados parciales al complemento de carrera.

En los antecedentes del caso hay que relatar que cuando un trabajador fijo accedía a la jubilación parcial se modificaba su contrato de trabajo que pasaba a ser un contrato temporal a tiempo parcial, temporal porque tenía una duración cierta, desde el momento de acceso a la jubilación parcial hasta el cumplimiento de los 65 años y parcial porque el trabajador desarrollaba el 17% de su jornada.

El Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por CCOO y UGT y declara nula la temporalidad atribuida al contrato a tiempo parcial consiguiente a la jubilación por carecer de base legal o convencional, debiendo mantener los contratos, los caracteres de fijos e indefinidos hasta que se produzca la extinción total del contrato laboral.

“Al no existir, por tanto, ninguna restricción en orden a los trabajadores que se hubieran jubilado parcialmente y dado que ostentan la misma condición jurídico-laboral que mantenían con anterioridad, si bien solo matizada por el tiempo de trabajo que habrán de desarrollar, resulta del todo congruente el que se les reconozca el derecho a la percepción del complemento retributivo”.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Oviedo de 1 de diciembre de 2008 sobre reconocimiento de carrera horizontal a los funcionarios de la Universidad de Oviedo.

1º- Este recurso contencioso-administrativo se dirige contra la Resolución de 4 de diciembre de 2007 de la Consejería de Administraciones Públicas por la que se reconocen “a cuenta los derechos económicos correspondientes al primer nivel de carrera y desarrollo profesional de los empleados” que prestan sus servicios en la Administración del Principado de Asturias y que excluye al

personal al servicio de la universidad pública, por no pertenecer al ámbito de aplicación que regula la convocatoria.

2º-El letrado del Principado se opuso alegando que el EBEP distingue a las Administraciones Públicas de las Universidades Públicas pues en otro caso estaríamos ante una injerencia en la autonomía universitaria dado que el Art. 74.2 de la Ley de Universidades Públicas faculta a las universidades para establecer el régimen retributivo dentro de los límites máximos que determine la comunidad autónoma y en el marco de las bases que dicte el Estado.

3º-La sentencia desestima el recurso presentado por los funcionarios de la Universidad de Oviedo en base a lo siguiente:

✚ “conociendo el régimen constitucional, estatutario, legal y reglamentario del personal al servicio de las universidades públicas resulta manifiesta la autonomía de que gozan estas particulares instituciones dotadas por el artículo 27.10 de la Constitución y por la ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU), cuya última reforma ha sido llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de autonomía; lo que en particular, incluye y se extiende al régimen retributivo del personal a su servicio.”

✚ “el artículo 2.2 de la LOU, al definir el alcance de la autonomía universitaria, lo extiende en particular y a título de ejemplo a <<La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades>>, al <<establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo>>.”

De esta regulación se deduce claramente la especificidad y la especial regulación a que queda sometido el personal docente o el personal de servicios, dependiente de las universidades públicas; régimen que lo diferencia clara y nítidamente del resto de los empleados públicos.

✚ El EBEP establece una precisión en el artículo 2.3 respecto del personal docente y estatutario que se regirán por su legislación específica dictada

por el estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.

CONCLUSIÓN

La implantación de un modelo de carrera horizontal en el Principado de Asturias persigue profundizar en el grado de profesionalidad de los empleados públicos introduciendo estímulos y expectativas. Elemento fundamental en nuestra regulación es la evaluación del desempeño siguiendo la huella marcada por el EBEP en su Exposición de Motivos *“las oportunidades de promoción y, en alguna medida, las recompensas que corresponden a cada empleado público han de relacionarse con la manera en que realiza sus funciones, en atención a los objetivos de la organización pues resulta injusto y contrario a la eficiencia que se dispense el mismo trato a todos los empleados, cualquiera que sea su rendimiento y su actitud ante el servicio.”*

“Iustitia est constants et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere.”

Antonia Fuentes Moreno
Vitoria 9 de junio de 2010.