

La doctrina de los Tribunales sobre el procedimiento de evaluación de la actividad investigadora

Gonzalo Martos Martínez
Socio de Martos Abogados

La evaluación de los llamados “sexenios de investigación” se realiza de acuerdo con lo establecido en el procedimiento de evaluación de la actividad investigadora, regulado por el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, y por la Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1994.

Como Asesor Jurídico durante más de diez años de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (en lo sucesivo, CNEAI), considero que se trata de un procedimiento administrativo en el que a menudo se interpretan erróneamente las disposiciones legales. Esta afirmación se basa tanto en mi experiencia personal como en la lectura de diversos trabajos publicados sobre el tema (De Miguel, 1997; Jiménez-Contreras y colaboradores, 2003). En este sentido, resultan reveladores los siguientes datos:

- En torno a un 20% de las aportaciones propuestas por el profesorado no pueden ser consideradas como tales porque no se ajustan a la normativa establecida.
- Muchos profesores no especifican en qué medida sus aportaciones constituyen contribuciones originales al progreso del conocimiento.
- Las alegaciones expuestas en los recursos no inciden en aquellas cuestiones que son más relevantes.
- Muchas solicitudes no reúnen todos los requisitos que establece la normativa.

Sin duda, estos factores influyen negativamente en el resultado de la evaluación. Por este motivo:

- Es necesario estudiar con detalle los criterios de evaluación.
- Es importante acertar en la selección del período que se va a someter a evaluación.
- Las aportaciones incluidas en el curriculum vitae abreviado deben ser las más relevantes del curriculum vitae completo.
- Debe dedicarse mucha atención a la redacción de los indicios de calidad y de los resúmenes de las aportaciones del curriculum vitae abreviado. El proceso está orientado a evaluar la actividad investigadora exclusivamente a través de indicadores secundarios de calidad, es decir, no se analizan directamente los trabajos sino los indicios que se aportan sobre la calidad de los mismos. Los Comités Asesores realizan su

tarea utilizando los datos que les proporcionan los propios profesores. Si la información que se aporta al expediente es incompleta o improcedente, lógicamente repercutirá sobre el resultado de la evaluación.

- Resulta conveniente conocer de antemano la composición de los Comités Asesores.

Todas estas cuestiones generan dudas que deben ser resueltas individualizadamente. Los profesores que cuentan con asesoramiento desde el inicio del proceso ven multiplicadas las posibilidades de obtener una evaluación positiva. Las dificultades expuestas conducen con frecuencia a la denegación del tramo de investigación. En un elevado número de casos, estas evaluaciones negativas son recurridas en la vía judicial. El objetivo de este trabajo es dar a conocer algunas de las sentencias que han tenido más impacto en el procedimiento de evaluación de la actividad investigadora. Han sido miles las sentencias dictadas por los Tribunales de Justicia que guardan relación con los sexenios de investigación. El elevado número de recursos planteados en este procedimiento se debe a un hecho incontrovertible: los sexenios de investigación son cada vez más valorados pues no sólo aportan un complemento retributivo, sino que también se han convertido en un indicador de calidad, son un requisito para ser nombrado Profesor Emérito y para pertenecer a Comités y Tribunales académicos, y forman parte de los criterios aplicados en el reparto de los presupuestos destinados a la investigación.

En mi opinión, una de las sentencias más importantes es la dictada el 9 de noviembre de 2000 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. Su importancia radica en el hecho de que la doctrina expuesta es extensible a todos aquellos profesores a los que les han sido evaluados positivamente uno o más sexenios de evaluación única en cualquiera de las convocatorias posteriores a la realizada en 1989. Sin embargo, a pesar de su importancia, resulta sorprendente la escasa -por no decir nula- divulgación que ha tenido la misma. La cuestión litigiosa planteada por las partes consistía en determinar si la resolución recurrida era conforme a Derecho en cuanto que reconocía al complemento de productividad de un tramo de investigación, por servicios prestados con anterioridad al 31 de diciembre de 1988, efectos económicos de 1 de enero de 1995, argumentando la Administración que así se deriva de lo establecido en el artículo 2.5.7 del Real Decreto 1086/1989, o por el contrario debían ser reconocidos, como afirmaba el demandante, efectos económicos de 1 de enero de 1990, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del citado Real Decreto. Dispone el artículo 2.5.7 del Real Decreto 1086/1989, que “los efectos económicos que, en su caso, se deriven de las solicitudes que se presenten posteriormente al día 31 de diciembre del año en que se cumpla el pertinente período a evaluar, se iniciarán el 1 de enero del año siguiente al de la presentación de las mismas...”. Por su parte, la disposición transitoria tercera del citado reglamento establece que el componente del complemento de productividad por méritos investigadores que proceda por el tiempo de servicios prestados hasta el 31 de diciembre de 1988 surtirá efectos económicos a partir del 1 de enero de 1990. La sentencia indica que “la interpretación conjunta de estas disposiciones no admite otra conclusión que la de que la norma general del artículo 2.5.7 está considerando los períodos posteriores al 31 de diciembre de 1988, estableciéndose un régimen especial y transitorio respecto de los períodos anteriores al 31 de diciembre de 1988, cuyos efectos económicos se producen desde el 1 de enero de 1990”. Por lo expuesto, se dio la razón al demandante al reconocer efectos económicos de 1 de enero de 1990 al complemento de productividad correspondiente al tramo de investigación 1983-1988, evaluado positivamente por la CNEAI en 1995, por ser de aplicación lo dispuesto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 1086/1989.

También merecen nuestra atención aquellas sentencias de las que se deriva el reconocimiento de un sexenio de investigación. Ocupan un lugar destacado, las sentencias que declaran el derecho del demandante a que se le reconozca la evaluación positiva de un tramo de investigación en base al resultado de las pruebas periciales practicadas durante el proceso. Sirva de ejemplo por todas las sentencias dictadas en este sentido la adoptada el 18 de mayo de 2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla. La tarea encomendada a la CNEAI debe enmarcarse dentro de la llamada discrecionalidad técnica. A este respecto, la doctrina del Tribunal Constitucional, expuesta en la sentencia 34/1995, de 6 de febrero, «ha reiterado la legitimidad de la llamada “discrecionalidad técnica” de los órganos de la Administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo, de forma que las modulaciones que encuentra la plenitud del conocimiento jurisdiccional sólo se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. Presunción “iuris tantum” que puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del poder razonable que se presume en el órgano calificador», bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado. «Como sostiene la sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de abril de 1999, la única prueba que puede desvirtuar la presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa es la pericial, cuya apreciación a tenor de lo dispuesto en el artículo 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil debe realizarse según las reglas de la sana crítica». La prueba pericial practicada durante el juicio lleva al Tribunal al convencimiento del error en que incurrió la CNEAI al evaluar negativamente al recurrente el tramo de investigación 1990-1995. La prueba es valorada positivamente por el Tribunal debido a que la misma toma en consideración los criterios de evaluación establecidos en la Resolución de 26 de octubre de 1995, y entre sus conclusiones destaca que el recurrente ha mantenido durante el período evaluado una actividad y productividad científica constante con un total de 23 publicaciones.

Por otra parte, hay varias sentencias que por agravio comparativo han declarado el derecho del actor a la evaluación positiva de su actividad investigadora. A este respecto puede citarse, entre otras, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de mayo de 2002. La sentencia fundamenta su decisión en la doctrina del Tribunal Constitucional reflejada en la sentencia 62/1987, de 20 de mayo, en la que se afirma que junto al principio de igualdad en la Ley, de carácter material, dirigido a garantizar la identidad de trato de los iguales, existe el “principio de igualdad en la aplicación de la Ley, de carácter predominantemente formal, cuya finalidad no es que la Ley reciba siempre la misma interpretación, sino impedir que se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada de cambio de criterio que pueda reconocerse como tal; conforme a esta concepción, la igualdad ante la Ley no constituye un mandato de igualdad absoluta que obligue en todo caso al tratamiento igual de supuestos iguales, pues ello sería contrario a la propia dinámica jurídica, una de cuyas manifestaciones es la razonable evolución en la interpretación y aplicación de la legalidad que impide conferir a los precedentes un efecto de vinculación perpetua y autoriza a un mismo órgano, administrativo o judicial, el modificar criterios anteriores, siempre que ofrezca una fundamentación suficiente y no arbitraria, obtenida a través de razonamientos objetivos y generales”.

Asimismo, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1987 señala al respecto que “si bien es cierto que las resoluciones administrativas dictadas en un expediente no vinculan a la Administración respecto de las que han de dictarse en otros expedientes, también es cierto que sientan un precedente del que la Administración no puede apartarse más que razonando debidamente los motivos por los que no sigue el criterio anteriormente adoptado”. En este marco general, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid deduce de los expedientes administrativos examinados el trato desigual y discriminatorio de que ha sido objeto el recurrente. El escrito de demanda logra su objetivo: destruir la presunción de certeza de la que goza la resolución impugnada. La sentencia pone de manifiesto que la valoración negativa es fruto de un error que vulnera el principio de igualdad, que no tolera que ante supuestos iguales se llegue a soluciones radicalmente distintas.

Otras sentencias que han tenido impacto en el procedimiento de evaluación de la actividad investigadora son aquellas que declaran el derecho del demandante al reconocimiento de un sexenio de investigación por haberse producido un error de hecho en la valoración de las aportaciones. En este sentido, puede citarse la sentencia dictada el 8 de noviembre de 2005 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En síntesis, el error de hecho ha sido definido por la jurisprudencia como aquel que versa sobre una realidad manifiesta, indiscutible e independiente de cualquier opinión o criterio, que se aprecia sin necesidad de invocar o aplicar disposiciones legales, de tal suerte que su sola visión pone de relieve de modo patente la comisión de un error de esta naturaleza. En este caso, el Tribunal aprecia en el expediente administrativo un error de hecho en la puntuación otorgada al período 1995-2000, pues aparece en el folio 15 del expediente una calificación distinta de la obrante en el informe del Comité Asesor, folios 20 y 21, sin que resulte explicada la discrepancia entre una y otra puntuación. Ello lleva al Tribunal a concluir que se ha producido un error de hecho en el juicio técnico realizado por el Comité Asesor, que a la postre es el que determina la resolución denegatoria del tramo de investigación, por lo que resuelve declarar el derecho del recurrente a que se le reconozca la evaluación positiva del tramo de investigación 1995-2000.

Por otro lado, son muchas las sentencias que estiman en parte los recursos contencioso-administrativos. Sin duda, las que más abundan son las sentencias que anulan las resoluciones impugnadas por falta de motivación. Las mismas acuerdan que la CNEAI debe proceder a una nueva valoración en la que se motive suficientemente la evaluación de la actividad investigadora. Siguiendo este criterio ha sido dictada, entre otras, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 9 de mayo de 2005. La sentencia declara en sus fundamentos de derecho que “la motivación es un elemento fundamental para que el interesado pueda ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva, pues sólo conociendo los motivos por los que su actividad investigadora no ha sido valorada suficientemente podrá combatirlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa”. La motivación debe ser suficiente para que cualquier persona con sentido común pueda entender por qué las aportaciones merecen tal juicio de valor. “Admitir que la motivación se satisface con una mera puntuación no es otra cosa que renunciar a uno de los mecanismos de control de las potestades discrecionales, cuando no directamente desistir de efectuar el control de la actividad administrativa”. El Tribunal Superior de Justicia de Canarias resuelve apartarse de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 1996, que fija como doctrina legal “que las decisiones de la CNEAI están suficientemente motivadas, aunque no manifiesten explícitamente las razones por las que valoran negativamente un período o períodos de investigación, cuando

hacen suyas las puntuaciones asignadas por los Comités Asesores al valorar globalmente el conjunto de las aportaciones en cada uno de los criterios de evaluación”, debido a que el Tribunal Supremo se pronunció acerca de una evaluación realizada de acuerdo a lo establecido en la Orden Ministerial de 5 de febrero de 1990, ya derogada por la Orden Ministerial de 13 de diciembre de 1993 que, a su vez, se derogó por la Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1994, aplicable al presente supuesto. En la normativa derogada, tenida en cuenta por el Tribunal Supremo en la referida sentencia, el procedimiento de evaluación proporcionaba hasta cinco calificaciones, una por cada criterio de evaluación (dos básicos: B1 y B2, tres complementarios: C1, C2 y C3), mientras que en el caso de Canarias el nuevo procedimiento de evaluación, regulado en la Orden Ministerial de 2 de diciembre de 1994, se limita a valorar globalmente el conjunto de la obra aportada.

En cuanto a las sentencias que resuelven estimar en parte los recursos contencioso-administrativos, también merecen nuestra atención las sentencias que han declarado nula la evaluación debido a que no había en el Comité Asesor ningún miembro cuya especialidad pudiera corresponderse con el área de conocimiento del demandante. Por todos es sabido que los científicos versados en múltiples disciplinas están desapareciendo debido a que la investigación se está especializando en todo el mundo. Los Comités Asesores son órganos colegiados formados por 5-8 investigadores (Resolución de 11 de diciembre de 2007, de la Dirección General de Investigación, por la que se nombra a los miembros de los diferentes Comités encargados de asesorar a la Comisión Nacional en su labor evaluadora, «Boletín Oficial del Estado» de 20 de diciembre) que abarcan campos científicos que incluyen en ocasiones hasta 29 áreas de conocimiento distintas (Campos 5 y 11). La presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa se apoya en la especialización de los órganos que deben realizar el juicio técnico. La discrecionalidad técnica que rodea la actuación de la CNEAI exige que la misma cuente con el oportuno asesoramiento de miembros relevantes de la comunidad científica nacional e internacional cuya especialidad se corresponda con el área investigadora de los solicitantes, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.4.2 del Real Decreto 1086/1989. En esta línea, se ha pronunciado, entre otras, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 19 de enero de 2005. La sentencia pone de manifiesto la inadecuada composición del Comité que tomó parte en la evaluación de la recurrente debido a que no había en el Comité Asesor nº 5 ‘Ciencias de la Naturaleza’ ningún miembro cuya especialidad se correspondiese con el área de conocimiento de la recurrente (Producción Vegetal). La misma infracción puede imputarse durante la tramitación del recurso de alzada ya que el Comité Asesor consultado fue el nº 6 ‘Ingenierías y Arquitectura’ cuyos miembros abarcan especialidades alejadas de la especialidad correspondiente al área investigadora de la recurrente.

Por último, también merecen ser comentadas las sentencias que estiman en parte el recurso debido a la falta de idoneidad del Comité encargado de asesorar a la CNEAI en su labor evaluadora. Sirva de ejemplo, por todas, la sentencia dictada el 13 de octubre de 2001 por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La normativa aplicable al caso está recogida en el artículo 6 de la Orden de 2 de diciembre de 1994 que dispone lo siguiente: “1. A los efectos de la evaluación de la actividad investigadora, en el anexo II a esta Orden se enumeran los 11 campos científicos que permiten organizar aquella. En cada uno de ellos se señalan, con carácter indicativo las áreas de conocimiento relacionadas con uno o varios de dichos campos. 2. Corresponde a la Comisión Nacional adscribir las solicitudes a un determinado campo científico, teniendo en cuenta la conexión entre la labor

aportada y los campos que figuran en el anexo II a esta Orden. Únicamente a efectos de clasificación de los expedientes los solicitantes podrán indicar el campo o campos científicos donde sugieren sea evaluada su labor investigadora. Esta indicación no vinculará al órgano evaluador para la adscripción definitiva de las solicitudes”. En el caso que nos ocupa, la demandante solicitó ser evaluada por el Comité Asesor nº 4 ‘Ciencias Biomédicas’, por entender que le correspondía éste campo científico. Sin embargo, la CNEAI estimó más adecuado adscribir la solicitud de evaluación al campo nº 2 ‘Química’. Aunque las sugerencias realizadas por los solicitantes no son vinculantes para la CNEAI, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, teniendo en cuenta la actividad investigadora sometida a evaluación, llegó a la conclusión de que el Comité Asesor más idóneo para evaluar al recurrente no era el nº 2 ‘Química’ sino el nº 4 ‘Ciencias Biomédicas’.

En algunas ocasiones las estimaciones parciales de los recursos contencioso-administrativos han supuesto el reconocimiento del tramo de investigación en la fase de ejecución de sentencia. En los tres supuestos examinados relativos a casos de estimación parcial los Tribunales ordenan la retroacción de las actuaciones a fin de que la CNEAI, tras recabar un nuevo informe, dicte una nueva resolución. Esa nueva evaluación se tramita cumpliendo las condiciones fijadas en la sentencia, que son muy distintas a las establecidas en la evaluación original.

Muy extenso es, como se ve, el margen para impugnar las resoluciones de la CNEAI. La CNEAI ha asumido desde su creación, hace ahora dieciocho años, un volumen ingente de trabajo. En 2006 ya habían sido evaluados más de 100.000 sexenios. Resulta difícil defender que toda esa tarea se ha podido realizar sin cometer error alguno. La Administración y los Tribunales de Justicia deben corregir los casos denunciados en los que se han puesto de manifiesto los errores producidos en la evaluación de la actividad investigadora.

Bibliografía:

Jiménez-Contreras, E., Moya Anegón, F. de, Delgado López-Cózar, E., 2003. The evolution of research activity in Spain. The impact of the National Commission for the Evaluation of Research Activity, *Research Policy*, 32, 123-142.

Miguel, M. de, 1997. La evaluación de la actividad investigadora del profesorado universitario en el ámbito de las Ciencias de la Educación, *Revista de Investigación Educativa*, 15 (1), 171-186.