

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 986/2018,
Sala de lo Contencioso, Sección 4
[CENDOJ 28079130042018100302]

LA VALORACIÓN DE LA CALIDAD INVESTIGADORA

Mediante auto de 18 de julio de 2017, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo acordó la admisión a trámite del recurso de casación n.º 1281/2017 presentado por Dña. Graciela, profesora titular de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Extremadura, contra la sentencia n.º 651, dictada el 23 de noviembre de 2016 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y recaída en el procedimiento ordinario n.º 71/2016, sobre resolución dictada el 27 de noviembre de 2015 por el secretario de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se le desestimaba el recurso de alzada interpuesto frente a la resolución de 17 de junio de 2015, de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), a través de la que se otorga una valoración negativa a su solicitud de evaluación de actividad investigadora correspondiente al periodo comprendido entre los años 2008 y 2013.

De esta forma, el Tribunal Supremo reconoce y entiende que existe un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, derivado de la existencia de pronunciamientos judiciales con interpretaciones muy diversas, en lo referente a si los Acuerdos de la CNEAI que resuelven las solicitudes de tramos de investigación de personal universitario docente e investigador pueden estar motivados únicamente atendiendo a las características del medio de publicación de la aportación científica presentada por el personal docente e investigador o si, por el contrario, dicha motivación ha de venir referida y fundamentada también en otros criterios como la contribución al progreso, la innovación o la creatividad de las aportaciones, conforme a lo establecido en los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994, para la evaluación de la actividad investigadora, dictada en desarrollo del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario.

Sin embargo, como veremos a continuación, tal y como se deriva de la fundamentación jurídica empleada por el propio Tribunal Supremo en la sentencia objeto de estudio, la cuestión que nos atañe trasciende la mera interpretación de normas que para el profesorado universitario resultan más que familiares, ya que en buena medida determinan el desempeño de sus funciones en el marco de un Sistema Universitario Español en el que el concepto de calidad y su valoración se presenta —con más frecuencia de la que nos gustaría— como una idea difusa, revestida de una extraordinaria complejidad.

En este sentido, y en lo que respecta de forma estricta a la valoración de la calidad de la actividad investigadora, el Tribunal Supremo establece con meridiana claridad que la CNEAI debe interpretar los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994 y, en relación con ellos, la Resolución de 26 de noviembre de 2014. Concluye, por tanto, señalando que no existe disposición alguna que establezca que la valoración de la calidad pueda realizarse considerando únicamente las características del medio de publicación de las aportaciones científicas, al mismo tiempo que recalca que el procedimiento de evaluación que nos ocupa debe ser un procedimiento reglado, que vincula al mismo tiempo tanto a la CNEAI como a los comités asesores a la hora de elegir los criterios en que se ha de fundar su valoración, criterios entre los que se encuentran los establecidos en los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994, relativos a las características de los trabajos de investigación. La discrecionalidad de estos órganos evaluadores, queda limitada, por tanto, únicamente a la forma en que se aplican los criterios normativamente establecidos, pero no implica en ningún caso que estos órganos puedan escoger libremente los criterios objeto de aplicación, ya que ello supondría una actuación arbitraria de la Administración Pública, generando un contexto de profunda inseguridad jurídica.

Especial interés reviste también la conclusión del Tribunal Supremo acerca de la necesaria motivación de la actividad evaluadora llevada a cabo por la CNEAI, señalando que para la motivación de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora bastará con la inclusión de los informes emitidos por los Comités asesores y, en su caso, por los especialistas, en caso de que estos hubiesen sido asumidos por la Comisión Nacional. En caso contrario deberán incorporarse a la citada resolución los motivos que han llevado a la CNEAI a apartarse de los referidos informes, así como la fundamentación, avalada o no por otros informes dictados por especialistas, de la decisión final.

De la exposición anterior se desprende, sin dificultad, que no es suficiente para decidir si las aportaciones sometidas a la evaluación de la Comisión Nacional merecen o no un juicio técnico favorable o positivo la consideración de la publicación en la que han aparecido. Si bien es cierto —con carácter general— que la calidad de la publicación es un indicador que se extiende a lo que en ella se publica, y que la labor de evaluación de la calidad investigadora entraña enormes dificultades para los especialistas encargados de desarrollar esa ardua tarea, en todo caso se ha de estar a lo establecido en los preceptos encargados de regular esta actuación administrativa. De acuerdo con ellos, resulta claro que es el trabajo, la aportación, no la publicación, el que ha de valorarse en función de si contribuye o no al progreso del conocimiento, si es o no innovador y creativo o meramente aplicativo o divulgador, lo que nos lleva a decir que los criterios específicos indicados por la resolución de 26 de noviembre de 2014 no alteran ni el objeto ni los parámetros sustantivos de la evaluación. Simplemente, añaden elementos para atribuir preferencia y orientar la decisión que se deba tomar, pero la preferencia que se haya de dar a unas aportaciones no implica la exclusión o

inhabilidad para una evaluación favorable de las que no reúnan los requisitos determinantes de la misma.

Todo ello nos transporta a un horizonte incierto, marcado por un cambio de paradigma en la concepción de la evaluación de la calidad investigadora, donde el progreso del conocimiento, la innovación y la creatividad científica serán los nuevos protagonistas, algo que de ningún modo está exento de dificultades. Todo parece apuntar que esta profunda transformación en el arquetipo de la valoración de la actividad investigadora requerirá importantes esfuerzos por parte de la CNEAI, puesto que la lógica nos lleva a pensar que, al aplicar el contenido del pronunciamiento del Tribunal Supremo, es decir, analizar, ponderar y motivar un mayor número de criterios de valoración —muchos de ellos subjetivos y enormemente especializados— el montante de trabajo total de los evaluadores se verá incrementado de forma exponencial, lo que indudablemente requerirá un mayor número de expertos y una mayor dotación de recursos. Todo parece indicar que la calidad investigadora, como elemento neurálgico del sistema universitario, seguirá siendo una cuestión objeto de debate mientras no entendamos que la evaluación de la calidad consiste en analizar para mejorar y progresar, no para fiscalizar.

José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ
Investigador en Formación (FPU)
Universidad de Salamanca
joseluis_dominguez@usal.es