

**SEXENIOS Y ACREDITACIONES DE PROFESORADO UNIVERSITARIO:
CONTROL JUDICIAL DE LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA**

Six-year periods and accreditation of university lecturers: judicial control of technical discretion

M^a SUSANA QUICIOS MOLINA
susana.quicios@uam.es
Catedrática de Derecho civil
Universidad Autónoma de Madrid

Cómo citar / Citation

Quicios Molina, M^a S. (2024).
Sexenios y acreditaciones: control judicial de la discrecionalidad técnica (Tribuna)
Cuadernos de Derecho Privado, 9, pp. 2-9
DOI: <https://doi.org/10.62158/cdp.60>

Resumen

La Sentencia de 23 de mayo de 2024, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, no considera necesario retrotraer las actuaciones para que sea la Comisión Nacional de Evaluación de Actividad Investigadora (CNEAI), como administración evaluadora y con base en el juicio técnico del comité de expertos correspondiente, la que decida la concesión o no del sexenio de transferencia solicitado por el recurrente. Ese juicio técnico, como consecuencia de la anulación por insuficiente motivación del acto administrativo de denegación del sexenio, puede llevarlo a cabo el tribunal de instancia con apoyo en la prueba pericial practicada (concretamente, un informe emitido por un profesor de la misma universidad del demandante). Esta doctrina sobre control judicial de la discrecionalidad técnica de la Administración se apoya en la recogida en la Sentencia de la misma Sala de 25 de abril de 2024 (sobre la declaración de “no apto” de un aspirante a policía en la prueba de entrevista personal), pero, por lo que respecta a la evaluación del profesorado universitario como supuesto específico de ejercicio de dicha discrecionalidad, se aparta de jurisprudencia previa de la misma Sala.

Palabras clave

Evaluación del profesorado universitario; discrecionalidad técnica; falta de motivación; retroacción de actuaciones.

Abstract

The Judgment of 23 May 2024, of the Administrative Chamber of the Supreme Court, does not consider it necessary to backtrack the proceedings so that the National Commission for the Evaluation of Research Activity (CNEAI), as the evaluating administration and based on the technical judgement of the corresponding committee of experts, may decide whether or not to grant the six-year transfer period requested by the appellant. This technical judgement, as a consequence of the annulment of the

administrative act of refusal of the six-year period, can be carried out by the court of first instance with the support of the expert evidence (specifically, a report issued by a lecturer from the same university as the appellant). This doctrine on judicial control of the Administration's technical discretion is based on that contained in the Judgment of the same Chamber of 25 April 2024 (on the declaration of 'unfit' of a police officer applicant in the personal interview test), but, with regard to the assessment of university teaching staff as a specific case of exercise of this discretion, it departs from previous case law of the same Chamber.

Key words

University lecturers assessment; thecnical discretion; lack of motivation; reversal of administrative proceedings.

1. El resumen del asunto sobre el que versa la sentencia de la que quiero dar noticia en esta Tribuna es muy sencillo. Un profesor universitario al que se le denegó el reconocimiento del sexenio de transferencia por la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora (CNEAI) sin la debida motivación, obtiene dicho sexenio en vía judicial porque los tribunales que han conocido de los recursos interpuestos entienden, en contra de lo pedido por el Abogado del Estado, que no es necesario ordenar la retroacción de las actuaciones para que sea la administración evaluadora quien dicte un nuevo acto suficientemente motivado. El tribunal de instancia, anulada la resolución de la CNEAI por insuficiente motivación, resuelve en sentido positivo la solicitud con base en un único informe pericial, emitido por un profesor de la misma universidad del recurrente, que se considera más acertado para acceder a las razones de ciencia que justifican la concesión del sexenio de transferencia solicitado. En casación, el Tribunal Supremo mantiene el pronunciamiento de instancia porque no ha de ordenarse en todo caso la retroacción de las actuaciones cuando estamos ante el ejercicio de la discrecionalidad técnica de la Administración, como sería el caso, y, no habiéndose motivado suficientemente este ejercicio, el Abogado del Estado no tachó al testigo en el momento procesal oportuno, no formuló objeciones al dictamen pericial presentado por el demandante ni presentó un informe adicional para explicar la puntuación otorgada por la CNEAI.

La reciente, y breve, Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2024 (nº 897/2024; ponente, L.M. Díez-Picazo Giménez), desestimó el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia del Tribunal

Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de las Palmas de Gran Canaria de 14 de diciembre de 2021, que sí había estimado el recurso contencioso-administrativo presentado por el profesor afectado en este caso de denegación de un sexenio de transferencia. Se sintetiza en su Fundamento de Derecho 2º que la cuestión declarada de interés casacional para la formación de la jurisprudencia «es determinar si, en caso de que el órgano judicial concluya que la evaluación de la actividad de transferencia del conocimiento e innovación está insuficientemente motivada, debe necesariamente retrotraer las actuaciones a la vía administrativa» (o, como se describió la cuestión en el Auto que admitió el recurso de casación, «si cabe estimar una pretensión de plena jurisdicción encaminada al reconocimiento del derecho al sexenio de transferencia cuando, a la vista de las pruebas practicadas, el órgano judicial llega al convencimiento de que se ha de revisar el juicio de valoración emitido o si, por el contrario, se han de retrotraer las actuaciones con la finalidad de que, al amparo de la discrecionalidad técnica del órgano evaluador, se emita nuevo informe con la correspondiente valoración respecto de la actividad investigadora» -vid. Antecedente de Hecho 4º). Y la respuesta a esta cuestión se recoge en el Fundamento de Derecho 6º: «si la decisión de discrecionalidad técnica está insuficientemente motivada y además el representante de la Administración no combate la prueba pericial practicada, el órgano judicial no está necesariamente obligado a retrotraer las actuaciones a la vía administrativa».

Los antecedentes de hecho del caso se narran en el Fundamento de Derecho 1º de la sentencia comentada. El demandante en la instancia, profesor de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, solicitó la evaluación de su actividad de transferencia del conocimiento en la única convocatoria del sexenio de transferencia hasta el momento producida (convocatoria piloto de 2018), a efectos de que le fuese reconocido el correspondiente tramo en su carrera académica; la CNEAI, mediante acuerdo de 15 de abril de 2020, emitió una evaluación negativa con base en las aportaciones presentadas por el solicitante, y el posterior recurso de alzada fue tácitamente desestimado por silencio. El recurso contencioso-administrativo interpuesto fue estimado por el Tribunal Superior de Justicia con apoyo en una prueba pericial practicada en la instancia consistente en el dictamen de un profesor de la propia Universidad de las Palmas de Gran Canaria sobre la actividad sometida a evaluación y sobre la aplicación a la misma de los criterios de puntuación establecidos. Y cito literalmente al Tribunal Supremo: «Con esta

base entiende la sentencia impugnada que la evaluación negativa de la CNEAI adolece de insuficiente motivación, por ser escueta, genérica y con razones no ajustadas objetivamente a la realidad de las aportaciones sometidas a evaluación. A ello añade que el representante de la Administración no hizo objeción alguna al dictamen pericial, ni tampoco aportó un informe adicional para explicar la puntuación otorgada por la CNEAI. Todo ello conduce a la sentencia impugnada no solo a anular el acto administrativo recurrido -es decir, la evaluación negativa de la actividad del demandante- sino también a sustituir el juicio de la CNEAI por “otro que hemos considerado más acertado, el del perito cuyo informe permite acceder a las razones de ciencia en la que apoya sus decisiones”, reconociendo así el derecho del demandante al tramo solicitado».

Las razones esgrimidas por el Alto Tribunal para no resolver la retroacción de las actuaciones en un caso como el planteado se expresan de una manera escueta (vid. FD 5º, *in fine*): los jueces y tribunales pueden juzgar con arreglo a criterios objetivos si el ejercicio de la discrecionalidad técnica, en el caso concreto, no se ha motivado suficientemente, y pueden valorar la prueba pericial practicada de conformidad con las reglas de la sana crítica, por lo que resulta perfectamente ajustado a derecho tomar en consideración si el representante de la Administración realizó o no una tacha del perito o si aportó o no pruebas en contrario; en definitiva, dado que la CNEAI no dio una explicación mínimamente singularizada y convincente de su evaluación negativa, y que el Abogado del Estado no combatió la prueba pericial aportada por el recurrente, el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria podía resolver con arreglo a dicha prueba. Porque, además, en otros asuntos de discrecionalidad técnica en que el representante de la Administración no combatió la prueba pericial la Sala ha sostenido el mismo criterio (así, la sentencia de 25 de abril de 2024, recurso nº 4854/2022).

2. En esta Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de abril de 2024 (nº 705/2024; ponente P.L. Murillo de la Cueva), el litigio «surge a propósito del pronunciamiento estimatorio de la Sala de instancia que anuló, por falta de motivación, la declaración de “no apto” de un aspirante en la prueba de la entrevista personal del proceso selectivo para ingreso en la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía y le reconoció, seguidamente, el derecho a que se le tuviera por superada dicha prueba y a continuar el resto del proceso selectivo hasta su finalización». Y para responder a la pregunta sobre el alcance de las facultades del órgano jurisdiccional

en relación con la declaración de aptitud o no aptitud, se expone en esta sentencia de abril de 2024 (FD 3º) el razonamiento con el que, creo, debemos completar la doctrina de la posterior de mayo (sustituyendo, en atención a los distintos casos planteados, “declaración de la aptitud del solicitante” por “evaluación de la actividad de transferencia aportada”).

En primer lugar se apunta que, según esta Sala viene señalando (por todas, sentencia de 17 de abril de 2012), nada impide que la presunción *iuris tantum* de acierto y razonabilidad de los tribunales calificadores que gozan de discrecionalidad técnica, en razón de los principios de especialización, profesionalización e imparcialidad que rodean la actuación de sus integrantes, sea desvirtuada en el proceso mediante prueba practicada con todas las garantías, resultando especialmente idónea a tal fin la prueba pericial. Más en concreto: «A los órganos jurisdiccionales les está *vedado sustituir el juicio técnico* emitido por esos órganos de selección por el suyo propio (salvo, claro está, en cuestiones estrictamente jurídicas en que tienen la obligación de conocer el ordenamiento jurídico) o por opiniones técnicas de peritos que, dentro del margen de apreciación que existe en todas las ramas del saber especializado, simplemente expresan un criterio técnico diferente del que *razonadamente* ha establecido el tribunal calificador. Pero nada les impide que, tras la valoración del expediente y del resto del material probatorio existente en las actuaciones, muy en particular, de la prueba pericial practicada en el proceso, lleguen a alcanzar una convicción sobre la aptitud del recurrente que *desvirtúe inequívocamente el acierto de la decisión técnica* adoptada por el tribunal calificador».

He resaltado en cursiva las expresiones que me parecen relevantes para desentrañar el sentido de esta doctrina general de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en relación con el control judicial de la discrecionalidad técnica, porque su aplicación a los casos concretos no me parece nada sencilla. ¿En qué casos sigue estando vedado que los órganos jurisdiccionales sustituyan, con apoyo en dictámenes periciales, el juicio técnico que corresponde emitir a la Administración en ejercicio de su discrecionalidad técnica? Aventuro una respuesta: en aquellos en que se haya expresado *razonadamente* (con la debida motivación) en el acto administrativo un criterio técnico que puede ser diferente al que emitiría otro órgano calificador o evaluador (¿y que no se considere *inequívocamente* erróneo por el órgano judicial?). Si no se ha expresado razonadamente dicho criterio técnico por el órgano calificador o evaluador, el órgano judicial puede (o no) alcanzar una convicción distinta de la expresada en el acto administrativo impugnado.

En mi opinión la decisión adoptada por el Tribunal Supremo hubiera requerido alguna explicación añadida, sobre todo si efectivamente se pretende dar una vuelta de tuerca a la doctrina sobre control judicial de la discrecionalidad técnica para permitir, en todos los casos de insuficiente motivación, que se traslade al órgano jurisdiccional el juicio técnico correspondiente y convertir en residual la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa: solo cuando el tribunal no tuviera suficientes elementos probatorios para formarse su propio juicio técnico.

3. ¿Qué razones jurídicas cabe dar para ordenar la retroacción de las actuaciones cuando las resoluciones de comités o comisiones evaluadoras de la actividad de profesorado universitario son anuladas? No ha valido la que el Abogado del Estado, en su recurso de casación, utiliza, y que resume de esta manera el Tribunal Supremo: «el único argumento del Abogado del Estado es que la actividad de transferencia del conocimiento e innovación del profesorado universitario solo puede ser evaluada por personas especializadas en la materia y, por consiguiente, que se trata de una evaluación caracterizada por la discrecionalidad técnica», *ergo* «el órgano judicial no puede nunca sustituir el criterio de los técnicos por el suyo propio, sino que en caso de apreciar insuficiente motivación debe retrotraer las actuaciones a la vía administrativa» (FD 5º), porque «el efecto natural y necesario en el supuesto de insuficiente motivación del ejercicio de la discrecionalidad técnica es la retroacción de las actuaciones a la vía administrativa; y nunca, como hace la sentencia impugnada, la sustitución del criterio de los órganos técnicos de la Administración por el del juez o tribunal que conoce del recurso contencioso-administrativo» (FD 3º).

Pero el Abogado del Estado la utiliza porque en sentencias previas relativas a supuestos semejantes al reconocimiento de sexenios (de investigación o transferencia), como son los de acreditación del profesorado universitario, se había mantenido otra jurisprudencia que me parece más adecuada (por razones, fundamentalmente, de igualdad y eficiencia, aunque se demore el tiempo de respuesta). Sirva como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de junio de 2021 (nº 945/2021, ponente L.M. Díez-Picazo Giménez), que resolvió en casación la reclamación de un solicitante de la acreditación como Catedrático de Universidad, evaluada negativamente por la comisión correspondiente de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). El recurrente, profesor de Derecho Civil, alegó

fundamentalmente falta de motivación suficiente de las resoluciones administrativas, ya que en la evaluación de la ANECA habrían debido desglosarse las puntuaciones dadas en cada uno de los apartados a considerar, y añadió que la evaluación estaba en contradicción con los informes periciales acompañados con la demanda. El recurso contencioso-administrativo fue desestimado en la instancia, por entender la Audiencia Nacional que el acto administrativo recurrido estaba suficientemente motivado; pero el Tribunal Supremo estimó parcialmente el recurso de casación y anuló la resolución por falta de motivación suficiente. Y por lo que respecta a la retroacción de las actuaciones, que es lo que ahora interesa traer a colación, la Sala Tercera del Tribunal Supremo entendió entonces que no procedía acoger la pretensión del recurrente de que le fuera reconocido su derecho a ser acreditado como Catedrático de Universidad a la vista de los informes periciales por él aportados (en ambos se sostenía que le correspondía una puntuación muy superior a los 80 puntos imprescindibles para obtener la acreditación), pues «[s]iendo muy respetables dichos informes y la conclusión a la que ambos llegan, no puede sustituir el juicio en ellos expresado al de la Administración, es decir al de la Comisión de Acreditación, aunque, naturalmente, ésta habrá de tenerlos en cuenta a la hora de asignar nuevamente las puntuaciones según hemos dicho que debe hacerlo» (FD 4º).

Merece la pena transcribir también las palabras del Tribunal Supremo para justificar que no procedía llegar a una solución semejante a la de las sentencias de la Sala Tercera invocadas por el recurrente para apoyar su pretensión (de 31 de julio de 2014 y 19 de julio de 2010), pues se dictaron en supuestos bien diferentes al enjuiciado: la de 2014 resolvió «que se le tuviera por superado al recurrente un ejercicio de la fase de oposición con una determinada calificación y que, si finalmente, tras la fase de concurso, lograba una puntuación superior a la obtenida por el último de los seleccionados, se le nombrara funcionario»; y en la de 2010 «se reconoció al recurrente el derecho a que se diera una concreta calificación final y a que se le incluyera entre quienes superaron el proceso selectivo porque, frente a la falta de motivación por parte de la Administración de la puntuación que le dio, ofreció poseer unos méritos que debían valorarse sin que la Administración lo cuestionara». Por el contrario, como explica la Sentencia de 30 de junio de 2021, «[a]quí se trata de que ha de observarse un método de evaluación no seguido por la Comisión de Acreditación de Catedráticos de Universidad de Ciencias Sociales y Jurídicas, el que no tuvo presente pese a decir que se ajustaba a él y que, ahora, en virtud

de esta sentencia deberá aplicar sin que esté predeterminado el resultado, como sí venía a estarlo en la práctica en los supuestos considerados en las sentencias alegadas».

4. Por último, un apunte sobre el informe pericial que sirvió para considerar probado por el Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria que las aportaciones presentadas por el recurrente para obtener un sexenio de transferencia se adaptaban a los criterios de la convocatoria y reunían la calidad suficiente, emitido por un profesor de su misma universidad. En los procedimientos de evaluación de profesorado de ANECA es una regla estrictamente aplicada por el personal técnico de la casa que un profesor de la misma universidad del solicitante (de sexenio o acreditación) no puede ser nombrado ponente en el expediente ni participar en las deliberaciones del órgano colegiado. Y así se ha mantenido en el artículo 5.1.f) del Código Ético de ANECA, de 23 de noviembre de 2023, dentro de los derivados de los principios competencia técnica y científica, objetividad, independencia y rigor profesional, el deber de los miembros de las comisiones y comités evaluadores de abstenerse de intervenir en estos casos en la valoración y resolución de expedientes.

En conclusión, que ni siquiera se combata por el Abogado del Estado el informe pericial presentado en el caso, claramente inapropiado en razón de la relación con el recurrente, puede justificar la decisión del Tribunal Supremo porque, como se ha defendido por algún autor, el derecho a la tutela judicial efectiva impediría la retroacción, que funcionaría como un privilegio inmerecido para quien no ha levantado ninguna carga (J.M. Rodríguez de Santiago).