

ANÁLISIS JURÍDICO Y ESTADO ACTUAL DE LOS PROCESOS DE ACREDITACIÓN A CATEDRÁTICO/A Y PROFESOR/A TITULAR DE UNIVERSIDAD¹

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO
Universidad de Zaragoza

Cómo citar/Citation

Guillén Navarro, N. A. (2022).

Análisis jurídico y estado actual de los procesos de acreditación a catedrático/a y profesor/a titular de universidad. *Revista de Administración Pública*, 217, 241-268.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.08>

Resumen

El proceso de evaluación curricular para la obtención de la acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios de catedrático/a y profesor/a titular conlleva un arduo proceso de valoración de los méritos y competencias de los aspirantes por parte de las denominadas comisiones de acreditación en el marco de ANECA. No obstante, ante una resolución desfavorable de la solicitud de acreditación se plantean diversas cuestiones acerca de la acción de estas comisiones y su control por vía jurisdiccional. En este sentido, resulta muy interesante la incidencia de la discrecionalidad técnica aplicable a estos casos, así como diversas cuestiones relativas a la actuación de estas comisiones, para delimitar con claridad hasta qué punto puede prosperar una reclamación del interesado/a ante los tribunales.

Palabras clave

ANECA; motivación; discrecionalidad técnica; comisiones; órganos colegiados.

¹ Este trabajo se adscribe al grupo de investigación consolidado ADESTER (Administración, Economía, Sociedad y Territorio), proyecto S22-20R, financiado por el Gobierno de Aragón para el periodo 2020-2022.

Abstract

The curricular evaluation process to obtain accreditation for access to university teaching bodies entails an arduous process of evaluation of the merits and competencies of the applicants by the called accreditation commissions. However, in the event of an unfavourable resolution of the accreditation request, various questions are raised about the action of these commissions and their control through the courts. In this sense, the analysis of the technical discretion applicable to these cases is very interesting, as well as various issues related to the performance of these commissions, to clearly delimit the extent to which a claim of the interested party can succeed before the courts.

Keywords

ANECA; Motivation; Technical discretion; Commissions; Collegiate bodies.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. SISTEMA DE ACREDITACIÓN. III. POSIBILIDADES DE ÉXITO POR VÍA JURISDICCIONAL ANTE UNA EVALUACIÓN NEGATIVA. IV. DISCRECIONALIDAD TÉCNICA Y JUICIOS TÉCNICOS. V. MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. VI. SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS: 1. Puntuación y desglose. 2. Diferentes cuestiones relativas a las comisiones de evaluación: miembros, falta de identidad o de acta. 3. Efectos de la valoración realizada anteriormente por otra comisión. 4. Valoración del cargo académico como mérito. 5. Otras cuestiones: doble silencio. VII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de acreditación del profesorado universitario en España ha generado un interesante ámbito de debate jurídico en los últimos años. Como foco principal, la situación analizada parte del hecho, por regla general, de la consideración de los recurrentes de que la evaluación realizada por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (en adelante, ANECA) resultaba arbitraria, ya que la correspondiente resolución de la comisión de acreditación pertinente no había tomado en consideración debidamente los méritos alegados y, por ende, se era merecedor de obtener la correspondiente acreditación.

En este contexto, hay dos aspectos clave para el análisis de toda esta problemática, como son la motivación de los actos administrativos y la discrecionalidad técnica de los órganos de evaluación de la Administración². Por un lado, la motivación de la resolución resulta un elemento esencial, por lo que habrá que prestar especial atención a si se detallan suficientemente las razones determinantes de la valoración efectuada de los méritos del solicitante y que sirven de base para la propuesta y posterior resolución. A ello debe añadirse otro factor determinante como es el relativo a la denominada discrecionalidad técnica, respecto a la cual existe una interesante y reiterada doctrina por la cual se atribuye

² Véase la sentencia de 9 octubre de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJCA\2018\1326).

a los órganos o comisiones de valoración de la Administración discrecionalidad técnica en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados.

II. SISTEMA DE ACREDITACIÓN

Como punto de partida cabe decir que ANECA es el ente responsable para la realización de las evaluaciones para la obtención de la acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios de profesor/a titular y catedrático/a de universidad en España, no siendo con ello vinculantes para este ente las valoraciones o evaluaciones realizadas por las agencias de acreditación autonómicas al respecto³. Para ello, en el contexto del Programa ACADEMIA, a través de sus comisiones de acreditación, se lleva a cabo dicho proceso de evaluación curricular.

La normativa de referencia hay que centrarla en el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, modificado posteriormente por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo. Además, hay que mencionar la Orden UNI/1191/2020, de 3 de diciembre, donde se recoge la estructura de las comisiones de acreditación⁴.

Como punto de partida conviene distinguir los criterios de acceso para la acreditación para el acceso al cuerpo de profesores/as titulares de Universidad y

³ Sentencia de 26 febrero de 2013 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR/2013/92460) en su fundamento jurídico tercero: «El hecho que haya obtenido informe favorable de la Agencia Andaluza de Evaluación de Calidad y Acreditación Universitaria (AGAE) no vincula a la Comisión de Acreditación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) que puede evaluar la actividad docente, investigadora y de gestión del profesorado doctor de distinto modo que la Agencia Nacional de Evaluación. La AGAE tiene atribuida en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía el proceso de certificación y acreditación de personas pertenecientes al Sistema Universitario Andaluz (RD 1/2005 de 11 de enero por el que se aprueban los Estatutos de dicho Organismo Autónomo) y a ese ámbito se ciñe dicha acreditación. Si se aceptara que dicho informe constituye una prueba pericial suficiente que prevalece sobre el criterio de la ANECA supondría en definitiva otorgar a dicha Agencia la competencia para realizar evaluaciones fuera de su ámbito de actuación».

⁴ Sobre los procesos de acreditación, una visión de los modelos anteriores se puede encontrar en J. M. Alegre Ávila (2007), «El nuevo sistema de selección del profesorado universitario», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 135 (julio-septiembre 2007), pág. 435-457; V. Aguado i Cudolà (2014), «La selección de los cuerpos docentes universitarios: El sistema de acreditación», *Revista de educación y derecho = Education and law review*, núm. 10, 21 págs.; A. J. Sánchez Rodríguez (2015), «El sistema de evaluación de la actividad investigadora de profesores universitarios», *Revista electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja, REDUR*, 13, págs. 207-232.

al cuerpo de catedráticos/as de universidad. En el primer caso es requisito indispensable estar en posesión del título de doctor, pudiendo ser admisibles títulos extranjeros de doctor sin homologar. Sin embargo, en el caso del cuerpo de catedráticos/as de universidad, solo pueden optar a la acreditación los profesores/as titulares de universidad, recogiendo varias exenciones a este supuesto entre las que se engloban a aquellos que tienen la condición de doctor con, al menos, ocho años de antigüedad y hayan obtenido informe positivo en la acreditación para profesor/a titular de Universidad con la calificación de «excepcional» (A) en la evaluación de su actividad investigadora⁵.

Para obtener la acreditación se deben cumplir una serie de méritos vinculados a dos aspectos en concreto, como son la investigación y la docencia (méritos obligatorios). No obstante, en el caso de que se presenten insuficiencias compensables en actividad investigadora y/o actividad docente, los solicitantes también pueden aportar méritos complementarios, que resulten susceptibles de ser tomados en consideración, relativos a la actividad docente e investigadora, así como méritos relevantes relacionados con su actividad profesional (únicamente para la figura de profesor/a titular) y de transferencia de conocimiento; su formación académica y su experiencia en gestión y administración educativa, científica y tecnológica. Con ello, se valora preferentemente la actividad investigadora y la actividad docente, señalándose que la formación académica, la transferencia de conocimiento y actividad profesional, así como la actividad de gestión, son valoradas únicamente para compensar insuficiencias no graves en alguna de las dos dimensiones objeto de valoración preferente. Además, para la acreditación para el cuerpo de catedráticos/as de universidad, la norma establece, como méritos específicos, el que los solicitantes aporten indicios significativos de una trayectoria de liderazgo y reconocimiento externo a la institución donde prestan servicios, tanto en lo relacionado con la actividad docente como con la investigadora.

Por lo que respecta a la actividad investigadora, el anexo de la norma recoge toda una serie de aspectos a valorar, como la calidad y difusión de resultados de la actividad investigadora; la calidad; el número de proyectos competitivos y contratos de investigación con resultados demostrables o estancias en centros de investigación con resultados constatables. En cuanto a la actividad docente, los bloques de valoración se centran en la dedicación docente, la calidad de la actividad docente o la formación en este ámbito. Teniendo en cuenta todo lo anterior,

⁵ Otros supuestos marcados son los relativos al personal funcionario perteneciente a cuerpos o escalas de personal investigador para cuyo ingreso se exija estar en posesión del título de doctor y el profesorado de las universidades de los Estados miembros de la Unión Europea que haya alcanzado en aquellas una posición equivalente, al menos, a la de profesor/a titular de universidad, siempre en los dos casos que los solicitantes tengan la condición de doctor con, al menos, ocho años de antigüedad (art. 13 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre).

cada uno de los bloques anteriormente descritos obtienen una calificación que no es numérica, sino que se asocia a una escala alfabética (tabla 1) recogida en el anexo II del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, tras la modificación por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo.

TABLA 1. Valoración

A	Excepcional
B	Bueno
C	Compensable
D	Insuficiente
E	Circunstancia especial

Fuente: elaboración propia de conformidad con el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, modificado.

Para obtener una resolución positiva, los méritos aportados deben obtener al menos la combinación de diferentes calificaciones, según se traten del cuerpo de catedráticos/as (tabla 2) o de profesores/as titulares (tabla 3).

TABLA 2. Baremo para acreditación para el cuerpo de catedráticos/as de universidad

	<i>Investigación</i>	<i>Docencia</i>	<i>Transferencial/ Actividad profesional</i>	<i>Gestión</i>
Calificación mínima	B	B		
Calificación mínima	A	C, E ⁶		
Calificación mínima	B	C	B	
Calificación mínima	B	C		B
Calificación mínima	C	B	A	
Calificación mínima	C	B		A

Fuente: elaboración propia de conformidad con el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, modificado.

⁶ Según se expone en el anexo, el nivel E solo es válido para la acreditación cuando un solicitante haya desarrollado su carrera principalmente en una institución no universitaria o en una universidad no española donde el cómputo y los instrumentos de medición de la calidad de la actividad docente resulten difíciles de trasladar al sistema español.

TABLA 3. Baremo para acreditación para el cuerpo de profesores/as titulares de universidad

	<i>Investigación</i>	<i>Docencia</i>	<i>Transferencia/ Actividad profesional</i>	<i>Gestión</i>	<i>Formación</i>
Calificación mínima	B	B			
Calificación mínima	A	C, E			B
Calificación mínima	B	C	B		B
Calificación mínima	B	C		B	B
Calificación mínima	C	B	A		B

Fuente: elaboración propia de conformidad con el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, modificado.

Para la valoración de estos méritos y competencias, las comisiones tienen un cierto grado de discrecionalidad, aunque ANECA recoge una serie de criterios por áreas de conocimientos que orientan el modo de valorar de las comisiones (tabla 4). Los criterios aplicables en el momento de redacción de este artículo son de 2019, siendo de aplicación desde el 15 de enero de 2020, habiendo una reestructuración de comisiones y corrección de errores el 3 de mayo de 2021. A esto debe añadirse la publicación de un documento denominado «orientaciones generales para la aplicación de los criterios», que se completa con otros seis listados asociados a ramas de conocimiento. En estos listados se recogen los méritos necesarios referidos a méritos evaluables obligatorios y complementarios de investigación, docencia, transferencia, gestión para el caso de querer obtener la acreditación a catedrático/a o profesor/a titular. No obstante, es preciso señalar que estos criterios son el desarrollo y concreción de los recogidos en el anexo II del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, tras la modificación por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo, en donde se especifican los méritos valorables para el proceso de acreditación. Aparte de ello, ANECA ha incluido unos nuevos documentos bajo el título «baremos aplicados en cada comisión»⁷, en donde para cada una (21 como se verá más adelante) se establecen algunas precisiones sobre los criterios de investigación, docencia, transferencia, gestión y formación. Estos documentos aparecieron en 2021, no quedando claro si eran concreciones que ya eran de aplicación por las comisiones y que, por lo tanto, deberían haber quedado expuestas mucho antes de cara a que los interesados/as las tuvieran en cuenta a la hora de cursar su solicitud de acreditación.

⁷ En la portada del documento consta el siguiente título: «Conversaciones con ANECA», no señalándose a partir de qué fecha dichas concreciones son de aplicación.

TABLA 4. Listado de criterios orientadores por ramas de conocimiento

Criterios de Arte y Humanidades
Criterios de Ciencias
Criterios de Ciencias de la Salud
Criterios de Ciencias Sociales y Jurídicas
Criterios de Ingeniería y Arquitectura
Criterios de Experiencia en Gestión

Fuente: elaboración propia.

Una vez cursada la solicitud y aportada justificación de cada uno de los méritos a través de la plataforma electrónica habilitada al efecto, la valoración de los méritos y competencias se realiza por comisiones designadas al efecto por el Consejo de Universidades. Su composición se estructura en torno a catedráticos/as de universidad y profesores/as titulares de universidad, si bien pueden formar parte también otro personal investigador y expertos de reconocido prestigio internacional⁸. Estos miembros deben reunir toda una serie de requisitos que se regulan en el art. 6 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, que se vinculan a disponer de ciertos periodos de actividad investigadora y experiencia docente.

Por lo que respecta al número de comisiones, hay que atender a la Orden UNI/1191/2020, de 3 de diciembre, que modificó el anexo I del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, en este aspecto. Así, se establecen cinco áreas de conocimiento y hasta veintidós comisiones (tabla 5).

Por lo que respecta a la instrucción y resolución, el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, señala en su art. 15 que cada solicitud debe ser informada por, al menos, dos miembros de la comisión, que actuarán como ponentes. La decisión de la comisión debe adoptarse de manera colegiada, a la vista de la documentación presentada y de los informes de los ponentes. No obstante, en casos de discrepancia entre los ponentes, el presidente puede, con carácter excepcional, solicitar un informe a un experto externo perteneciente al área de conocimiento del solicitante, que no tendrá carácter vinculante.

⁸ En concreto, dos tercios del total de miembros de cada comisión serán catedráticos de universidad o investigadores y expertos con categoría equivalente, y un tercio serán profesores/as titulares de universidad o investigadores con categoría equivalente (art. 5 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre).

TABLA 5. Comisiones de acreditación

A. Ciencias	A1. Matemáticas A2. Física A3. Química A4. Ciencias de la Naturaleza A5. Biología Celular y Molecular
B. Ciencias de la Salud	B6. Ciencias Biomédicas B7. Medicina Clínica y Especialidades Clínicas B8. Especialidades Sanitarias
C. Ingeniería y Arquitectura	C9. Ingeniería Química, de los Materiales y del Medio Natural C10. Ingeniería Mecánica y de la Navegación C11. Ingeniería Eléctrica y de Telecomunicaciones C12. Ingeniería Informática C13. Arquitectura, Ingeniería Civil, Construcción y Urbanismo
D. Ciencias Sociales y Jurídicas	D14. Derecho D15. Ciencias Económicas D16. Ciencias Empresariales D17. Ciencias de la Educación D18. Ciencias del Comportamiento D19. Ciencias Sociales
E. Arte y Humanidades	E20. Historia, Filosofía y Arte E21. Filología y Lingüística

Fuente: elaboración propia.

La comisión en cuestión debe resolver la solicitud de acreditación en un plazo no superior a seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro de ANECA. En el caso de que la resolución sea favorable, ANECA emitirá el correspondiente certificado de acreditación, siendo notificada dicha resolución al interesado por medios electrónicos dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que se dicte. También se señala la existencia de silencio negativo, sin perjuicio de la obligación positiva de resolver que recae sobre el órgano evaluador. Cabe indicar que, por regla general, los plazos de resolución sobrepasan de manera considerable los seis meses, habiéndose identificado en la comisión de derecho un retraso de más de dieciséis meses en el tercer trimestre de 2021 (imagen 1)⁹.

⁹ Véase ANECA (2021). *ANECA al día*. Boletín, 34. Disponible en: <https://bit.ly/3HyTwB6>, (recuperado el 22 de noviembre de 2021).

IMAGEN 1. Plazos 3^{er} trimestre 2021

Comisión	Último expediente evaluado septiembre 2021		Plazo resolución	
	TU	CU	3° trimestre	Tendencia
Matemáticas	may-21	jul-21	4,7	+
Física	ago-21	jul-21	3,2	-
Química	jul-21	jul-21	2,9	-
Ciencias de la Naturaleza	abr-21	abr-21	4,4	+
Biología Celular y Molecular	jun-21	jun-21	4,2	+
Ciencias Biomédicas	jun-21	may-21	3,4	-
Medicina Clínica	dic-20	dic-20	10,6	-
Especialidades Sanitarias	feb-21	ene-21	7,6	-
Ingeniería Química, de los Materiales y del Medio Natural	may-21	may-21	5,0	+
Ingeniería Mecánica y de la Navegación	abr-21	jun-21	6,5	-
Ingeniería Eléctrica y de Telecomunicaciones	may-21	may-21	5,4	-
Ingeniería Informática	mar-21	ene-21	7,1	-
Arquitectura, Ingeniería Civil, Construcción y Urbanismo	abr-21	abr-21	5,7	-
Derecho	may-20	jun-20	16,7	-
Ciencias Económicas	ene-21	dic-20	10,4	-
Ciencias Empresariales	ene-21	mar-21	8,4	-
Ciencias de la Educación	oct-20	oct-20	11,5	+
Ciencias del Comportamiento	feb-21	abr-21	6,9	-
Ciencias Sociales	dic-20	nov-20	10,1	+
Historia, Filosofía y Arte	nov-20	nov-20	10,5	+
Filología y Lingüística	feb-21	abr-21	7,1	-
TOTAL			7,3	-

Fuente: ANECA (2021).

En el caso de que haya una evaluación negativa, y con carácter previo a la resolución, las comisiones de acreditación remitirán sus propuestas de resolución a los interesados, debidamente motivadas, con el fin de que, en el plazo de diez días hábiles, dirijan al presidente de la comisión las alegaciones que estimen pertinentes, que deberán ser valoradas por la comisión. Si el solicitante, vista la propuesta de resolución y antes de que se dicte resolución definitiva que ponga fin al procedimiento, desiste de su solicitud o renuncia a la evaluación, la comisión dará por finalizado el procedimiento, dictando la correspondiente resolución administrativa.

Es importante señalar que, en el caso de resolución negativa, el interesado o interesada no podrá solicitar una nueva acreditación hasta que no hayan transcurrido dieciocho meses desde la presentación de la solicitud evaluada de forma desfavorable. A este respecto, es recurrente la duda de muchos solicitantes de si

ante un desistimiento, vista la propuesta de resolución negativa, es de aplicación este periodo de espera. Las consultas a ANECA desprenden que no haría falta esperar esos meses, pudiendo de nuevo solicitar la acreditación si así se deseara. De todos modos, ante una resolución negativa, se puede presentar, en el plazo de un mes, una reclamación ante el Consejo de Universidades que será valorada y, en su caso, admitida a trámite por la Comisión de Reclamaciones de dicho órgano¹⁰. Esta comisión examinará el expediente y podrá ratificar la resolución o, en su caso, aceptar la reclamación, todo ello en un plazo máximo de tres meses. El transcurso del plazo máximo establecido sin dictar y notificar la resolución tendrá efecto desestimatorio. Si es estimada la reclamación presentada, la Comisión de Reclamaciones del Consejo de Universidades remitirá a ANECA su resolución, indicando de forma concreta los aspectos de la evaluación que deben ser revisados. Dicha revisión se llevará a cabo por comisiones de revisión, una por cada una de las ramas de conocimiento anteriormente expuestas (Artes y Humanidades; Ciencias; Ciencias de la Salud; Ciencias Sociales y Jurídicas; e Ingeniería y Arquitectura)¹¹. Estas comisiones deben realizar una evaluación y remitirla al Consejo de Universidades, que dictará la pertinente resolución.

Como se comprueba, el proceso de acreditación presenta como uno de los principales problemas la dilación en la resolución de los expedientes, dándose el caso en el que algunos aspirantes ven cómo en este proceso han cambiado los criterios de evaluación, véase el caso de los criterios de evaluación de noviembre de 2017 (de aplicación a partir del 17 de noviembre de 2017), que fueron modificados en diciembre de 2019 con aplicación a partir del 15 de enero de 2020. A ello se suma otros aspectos como son las dificultades en conocer el estado del expediente al derivarse su consulta a la plataforma electrónica o ponerse en contacto con ANECA a través de correo electrónico, recibándose en la mayoría de los casos respuestas infructuosas acerca de cuándo se prevé resolverse el expediente. Este desconcierto también aparece posteriormente una vez se produce la resolución con la existencia de restricciones de acceso a la documentación del expediente de evaluación. En este sentido, no hay que obviar la relevancia sobre este aspecto del art. 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que parece incluso redactado pensando en estas situaciones y así evitar que los interesados conozcan con profundidad el detalle de su evaluación.

¹⁰ Como señala el Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, esta comisión se compone por miembros que reúnan los mismos requisitos que los miembros de las comisiones de acreditación.

¹¹ Estas comisiones se componen de un número de miembros no inferior a siete ni superior a once, estando integradas por catedráticos de universidad. No obstante, también pueden formar parte de ellas el personal investigador perteneciente a centros públicos de investigación de categoría equivalente a la de catedrático de universidad, así como expertos de reconocido prestigio internacional (art. 16.5 del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre).

III. POSIBILIDADES DE ÉXITO POR VÍA JURISDICCIONAL ANTE UNA EVALUACIÓN NEGATIVA

Aunque resulte precipitado introducir este punto al inicio del estudio, conviene adelantar el hecho palpable del rechazo continuo de las pretensiones de los interesados en vía jurisdiccional ante una evaluación negativa. Esta idea se pone en consonancia con la formulación dada por E. Desdentado Daroca (1997), *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica (Un estudio crítico de la jurisprudencia)*, Madrid: Civitas), de que los tribunales tienen el propósito decidido de evitar que los tribunales de la jurisdicción tuvieran que dedicarse «a corregir, por sí o con ayuda de los correspondientes informes periciales, la mayor parte de las oposiciones y concursos que se celebran en España», hecho extensible al presente caso. Sobre este aspecto, las formulaciones son diversas. Así, como ejemplo, se podría destacar el hecho de que los tribunales no están en condiciones de afirmar o negar la corrección de las valoraciones realizadas por los expertos al focalizarse su actuación esencialmente en la utilización de instrumentos estrictamente jurídicos¹². Con ello, como se verá en los siguientes apartados, la posibilidad de éxito es casi nula si nos centramos en hechos como una deficiente valoración de méritos, la falta de formación adecuada de los miembros de la comisión evaluadora, etc.

Conviene señalar que la mayoría de los pronunciamientos al respecto giran en torno a la doctrina jurisprudencial consolidada en materia de oposiciones y concursos que, según la Audiencia Nacional, es extensible al sistema de evaluación de ANECA¹³. Se debe tener presente, y este aspecto es repetido en muchas ocasiones, que, por ejemplo, ante la discrepancia respecto de la puntuación otorgada a los méritos por las comisiones técnicas de valoración, esta situación no permite al órgano jurisdiccional «sustituir la valoración y puntuación concreta otorgada por dichas comisiones técnicas por la puntuación solicitada por la recurrente salvo que se apreciaran defectos de motivación o incumplimiento en la aplicación de

¹² Véase T. Ramón Fernández (2015). «La discrecionalidad técnica: un viejo fantasma que se desvanece», *Revista de Administración Pública*, 196, pp. 211-227.

¹³ Sentencia de 12 de julio de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJCA\2018\1038) en su fundamento jurídico tercero. Sentencia de 19 de diciembre de 2019 de la Audiencia Nacional. Sentencia de 7 de mayo de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2018\137323), en su fundamento jurídico sexto. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2020\82369), en su fundamento jurídico quinto. Sentencia 376/2016, de 13 de octubre, de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2016\232237), en su fundamento jurídico tercero.

criterios reglados por parte de los órganos técnicos¹⁴. A todo lo anterior se suma que si la comisión de acreditación, en ejercicio de su criterio técnico y experiencia evaluadora, ha motivado cumplidamente las insuficiencias en el currículum del actor y las valoraciones emitidas han sido perfectamente conocidas por el recurrente, «no cabe hablar de indefensión en la medida en que el demandante ha conocido las razones por las cuales la comisión dispuso denegar la acreditación solicitada»¹⁵.

Como se ha señalado, la Audiencia Nacional se decanta porque los juicios técnicos de evaluación «no son susceptibles de control jurídico por la Jurisdicción y corresponden en exclusiva a aquellos órganos». Aún más, en el núcleo de la valoración técnica, se establece que la jurisdicción, que opera con criterios jurídicos, «no se puede subrogar en el lugar de la comisión o tribunal evaluador, sin perjuicio de que el uso de la discrecionalidad técnica pueda, y deba ser, objeto de control jurisdiccional desde el exterior de ese núcleo reservado, en función de criterios de carácter jurídico, como son fundamentalmente la interdicción de la arbitrariedad y el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos (arts. 9.3 y 23.2 C.E.), y sobre la base de datos fácticos o jurídicos diferentes en todo caso de la pura valoración de los méritos en su dimensión técnica»¹⁶. Además, cabe decir que, con independencia de la legítima discrepancia del recurrente respecto de la decisión de la comisión de acreditación, la anulación de la decisión vendrá ante todo dado por la existencia de errores, infracciones de procedimiento o actuación arbitraria alguna que justifique la misma¹⁷.

El hecho del escaso o nulo éxito de las pretensiones en vía judicial viene dado por el simple hecho de que la jurisprudencia analizada establece que las valoraciones técnicas hechas por las comisiones de evaluación no pueden ser objeto de sustitución por el tribunal por «exceder de las facultades revisoras» y es que éste «está llamado a resolver problemas jurídicos en términos jurídicos y nada más»¹⁸. Así, sobre este último aspecto, el Tribunal Supremo, en sentencia de 29 de noviembre de 2011, señala que «el único control que pueden ejercer

¹⁴ Sentencia de 12 de julio de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJCA\2018\1038), en su fundamento jurídico sexto. Sentencia de 7 de mayo de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2018\137323), en su fundamento jurídico sexto. Sentencia núm. 376/2016, de 13 de octubre, de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2016\232237), en su fundamento jurídico tercero.

¹⁵ Sentencia 376/2016, de 13 de octubre, de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2016\232237), en su fundamento jurídico tercero.

¹⁶ Sentencia 172/2016, de 8 de junio, del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2016\184865), en su fundamento jurídico cuarto.

¹⁷ Sentencia de 30 de mayo de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\189454), en su fundamento jurídico noveno.

¹⁸ STC 353/93, de 29 de noviembre, (RTC 1993\353), recogiendo la doctrina plasmada en los autos 274/83 y 681/86.

los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es el jurídico, salvo que el recurrente acredite desviación de poder, carencia de cualquier justificación, arbitrariedad o error patente por parte de los órganos técnicos administrativos»¹⁹. Con todo ello, los órganos jurisdiccionales no pueden convertirse en segundos tribunales calificadores que sustituyan por sus propios criterios los que, en virtud de la discrecionalidad técnica, corresponden a los órganos administrativos, «lo que no impide la revisión jurisdiccional en los supuestos en que concurren defectos formales sustanciales o se haya producido indefensión, arbitrariedad o desviación de poder» (entre otras)²⁰.

IV. DISCRECIONALIDAD TÉCNICA Y JUICIOS TÉCNICOS

Como se ha señalado anteriormente, la incidencia de las valoraciones técnicas se convierte en un elemento esencial a la hora de los pronunciamientos judiciales en torno a las evaluaciones negativas de ANECA. A este respecto, sin profundizar en el estado de la cuestión, la denominada discrecionalidad técnica ha sido objeto de análisis doctrinal y jurisprudencial, dando lugar al interrogante acerca de su dimensión actual. En este sentido, el TS ha elaborado una interesante delimitación, la cual es reflejada, por ejemplo, en la Sentencia 1797/2020, de 17 de diciembre²¹, en donde se comprueba la evolución en su tratamiento y, sobre todo, da una idea clara del estado de la cuestión actual.

A este respecto, en los últimos años se plantea doctrinalmente si se puede hablar con claridad de la existencia de una discrecionalidad técnica tal y como se entendía hace unos años²². Lejos queda el planteamiento dado por el TS en la

¹⁹ RJ (2012\2525). Pronunciamiento que hace mención a la postura del Tribunal Constitucional en las sentencias 353/1993, de 29 de noviembre (RTC 1993\353) o 40/1999, de 22 de marzo (RTC 1999\40).

²⁰ Sentencia 172/2016, de 8 de junio, del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2016\184865) en su fundamento jurídico cuarto, citando las SSTs de 18 de enero y de 27 de abril de 1990; de 13 de marzo de 1991; 20 y de 25 de octubre de 1992 y 10 de marzo de 1995.

²¹ RJ 2020\4939 (rec. 312/2019).

²² Acerca del análisis de esta figura se pueden mencionar los trabajos de A. Sánchez Blanco (1981). «La discrecionalidad técnica de los Tribunales de oposiciones y concursos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, págs. 563-576; P. Teso Gamella (1993). «El control jurisdiccional de la discrecionalidad técnica», *Cuadernos de derecho judicial*, 7 (Ejemplar dedicado a: Función pública), págs. 125-157; J. M. Alegre Ávila (1995). «Discrecionalidad técnica y control judicial: la revisión jurisdiccional de los juicios técnicos de los tribunales y comisiones de selección para el acceso a la función pública», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 42, págs. 267-282; J. Igartua Salaverria (1998). *Discrecionalidad técnica, motivación y control jurisdiccional*, Madrid: Civitas-IVAP; E. Rivero Ysern y R. Rivero Ortega (2012). «¿Aca-

década de los ochenta a través del establecimiento de una serie de límites sobre ella, traducido en la aplicación de técnicas de control sobre los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho²³. Esta situación ha ido evolucionando, apostando por un perfeccionamiento del control jurisdiccional, al definirse los espacios donde este control puede operar con normalidad, distinguiéndose, dentro de la actuación de valoración técnica, entre el «núcleo material de la decisión» y sus «aledaños»²⁴. De todos modos, el giro esencial, es el referido a la necesidad de motivar el juicio técnico. En este sentido, y esto es un aspecto clave como dice la referida sentencia:

La discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate. Pero una cosa es

so existe la discrecionalidad técnica? A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010», en E. García de Enterría y Martínez-Carande y R. Alonso García (coords.), *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, Madrid: Civitas, págs. 2063 y ss.; G. García-Álvarez García (2012). «El declive de la inmunidad judicial de las decisiones de los tribunales de oposiciones (Análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre “discrecionalidad técnica”)», en E. García de Enterría y Martínez-Carande y R. Alonso García, R. (coords.): *Administración y justicia: un análisis jurisprudencial: Liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. 1, Madrid: Civitas, págs.1193-1222.

²³ STS de 5 de octubre de 1989 (RJ 1989\6848): «Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el art. 103 CE».

²⁴ Así, el primero estaría representado por el estricto dictamen o juicio de valor técnico y los segundos (los aledaños) comprenderían, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacer lo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades (véase STS 1797/2020, de 17 de diciembre, en su FJ séptimo). Dicha sentencia también hace referencia a un conjunto de pronunciamientos que recogen esta evolución: a STC 215/1991, de 14 de noviembre (RTC 1991\215) y SSTs de 28 de enero de 1992, recurso 1726/1990 de 11 de diciembre de 1995 (RJ 1995\9595) recurso 13272/1991; 15 de enero de 1996 (RJ 1996\354) , recurso 7895/1991; y 1 de julio de 1996 (RJ 1996\5588), recurso 7904/1990.

el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate.

De todos modos, la evolución jurisprudencial sobre esta figura no queda ahí, sino que se puede identificar una fase final constituida por la definición de cuál debe ser el contenido de la motivación para que, cuando sea exigible, pueda ser considerada válidamente realizada. Así, el Tribunal Supremo señala que deben cumplirse al menos estas principales exigencias: a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás²⁵.

Aunque la evolución del tratamiento de la discrecionalidad técnica es evidente, lo es también el hecho, analizando las sentencias existentes sobre el asunto que nos compete, de la existencia de una deferencia respecto a la evaluación realizada por la comisión de evaluación pertinente, siguiendo así la línea trazada por el Tribunal Constitucional, por la cual se entiende la existencia de 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». Con ello, esta presunción sólo puede desvirtuarse «si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado», o por fundarse este en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega²⁶.

Como se comprueba, la jurisprudencia ha acotado de manera importante el control de la actividad evaluadora, reduciéndose a dos supuestos como son «el de la inobservancia de los elementos reglados —cuando estos existan—, y el del error ostensible o manifiesto», dejando con ello fuera «aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no

²⁵ Véase STS de 27 de noviembre de 2007 (RJ 2008\794) (recurso 407/2006); STS de 19 de mayo de 2008 (RJ 2008\7924) (recurso 4049/2004); STS de 10 de octubre de 2007 (recurso 337/2004); STS de 18 de diciembre de 2013 (RJ 2013\8214), casación (3760/2012).

²⁶ Véase sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de octubre de 2018 (RJCA 2018\1326), haciendo referencia a las SSTC 353/1993, de 29 de noviembre (RTC 1993\353), 34/1995, de 6 de febrero (RTC 1995\34), 73/1998, de 31 de marzo (RTC 1998\73) y 40/1999, de 22 de marzo (RTC 1999\40).

estén sustentadas en un posible error manifiesto»²⁷. Con ello, a través de la denominada discrecionalidad técnica, los juicios técnicos de los órganos de evaluación no son susceptibles de control jurídico por la jurisdicción y corresponden en exclusiva a aquellos órganos. En el núcleo de la valoración técnica, la jurisdicción, que opera con criterios jurídicos, no se puede subrogar en el lugar de la comisión o tribunal evaluador, sin perjuicio de que el uso de la discrecionalidad técnica pueda, y deba ser, objeto de control jurisdiccional desde el exterior de ese núcleo reservado, en función de criterios de carácter jurídico, como son fundamentalmente la interdicción de la arbitrariedad y el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, y sobre la base de datos fácticos o jurídicos diferentes en todo caso de la pura valoración de los méritos en su dimensión técnica²⁸.

Otro aspecto a tener en cuenta sobre la discrecionalidad técnica es su dimensión. En este sentido, se ha planteado por parte de algunos recurrentes los riesgos que conlleva sobredimensionar esta discrecionalidad. Con ello se refieren a que con base en la discrecionalidad técnica del órgano evaluador se dé dar por válida una sucinta motivación, ya que implícitamente se está concediendo un «margen excesivo a la Administración» con el riesgo de que sea «lo más sucinta y menos detallada posible en la exposición de los argumentos que fundamente su decisión»²⁹. Curiosamente, esta idea no va muy desencaminada, ya que, sobre este aspecto, la Audiencia Nacional ha defendido el hecho de que no hace falta hacer un juicio exhaustivo de los méritos presentados, pero sí un examen suficiente o al menos en su esencia³⁰.

Como ya se ha apuntado anteriormente, las decisiones de los órganos técnicos únicamente podrán anularse «cuando la valoración técnica de los méritos realizada por los órganos técnicos no se apoye en razones objetivas o cuando en su determinación se hayan incumplido los criterios reglados establecidos previamente para evitar arbitrariedad»³¹. Con ello, fuera del núcleo de la valoración técnica puede haber un control en torno a diferentes aspectos, como son los de la interdicción de la arbitrariedad o el principio de igualdad siempre sobre la base de datos fácticos o jurídicos diferentes en todo caso de la pura valoración de los méritos en su dimensión técnica³².

²⁷ Entre otras, SSTs de 14 de julio (RJ 2000, 8992) y 10 de octubre de 2000 (RJ 2000\8992).

²⁸ Sentencia de 23 de diciembre de 2020 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) JUR\2021\71322, en su fundamento jurídico tercero.

²⁹ Sentencia de 7 de mayo de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2018\137323), en su fundamento jurídico cuarto.

³⁰ Sentencia de 19 de diciembre de 2013 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2014\15289), en su fundamento jurídico quinto.

³¹ Sentencia de 12 de julio de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJCA\2018\1038).

³² Sentencia de la AN de 19 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2017\208087), en su fundamento jurídico cuarto.

V. MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A pesar del amplio margen de maniobra que presentan las comisiones técnicas de valoración, otro aspecto determinante es la motivación del acto administrativo. Sin profundizar en todo lo relativo a la motivación (art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), lo que es cierto es que este elemento no pasa desapercibido en la jurisprudencia relativa a las acreditaciones que toma como referencia el hecho de que la exigencia de motivación responda a una triple necesidad, acudiendo a la clásica doctrina constitucional, como es:

[...] en primer lugar, expresa la racionalidad de la actuación administrativa al realizar la interpretación de la voluntad de la norma; en segundo lugar, permite que los destinatarios del acto pueden conocer esas razones y eventualmente someterlas a crítica; y, por último, abre las puertas a la fiscalización por los Tribunales de lo contencioso de los actos o disposiciones impugnados, con el alcance previsto en el art. 106.1 de la Constitución Española, satisfaciendo así adecuadamente el derecho a la tutela judicial proclamado en el art. 24.1. CE³³.

Adentrándonos en la jurisprudencia aplicable al caso concreto, es apreciable una apuesta a favor de un razonamiento que justifique la decisión tomada por parte de la comisión de evaluación. A este respecto, lo que el derogado art. 54.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el actual art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señalan cuando se habla de motivación de los actos es que tiene que constar una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho y, sobre todo, un razonamiento, una explicación o una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte y tras la inclusión de estos en una norma jurídica³⁴. Este aspecto es un elemento indispensable porque sólo a través de los motivos los interesados pueden conocer las razones que justifican el acto, además de ser necesarios para que la jurisdicción contencioso-administrativa pueda controlar la actividad de la Administración. A ello se suma el hecho de que sólo expresándolos «puede el interesado dirigir contra el acto las alegaciones y pruebas que correspondan según lo que resulte de dicha motivación que, si se omite, puede generar la indefensión prohibida por el art. 24.1 de la Constitución»³⁵.

Como he señalado anteriormente, los ejemplos acerca de la incidencia de la motivación en los procesos de evaluación son variados y dependen en gran manera de cómo debe hacerse la valoración por la comisión. Así, en los casos de ponderación o cuantificación, aunque haya un amplio margen de apreciación, una adecuada

³³ Sentencia de 18 de mayo de 2012 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2012\214312), en su fundamento jurídico tercero.

³⁴ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio 1981 (RTC 1981\26).

³⁵ Sentencia de 9 de octubre de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJCA\2018\1326), en su fundamento jurídico quinto.

motivación exigirá que en el expediente figure «una explicación de cuales fueron los pasos seguidos y las razones ponderadas para llegar a las cifras finales en que hayan sido cuantificadas las valoraciones atribuidas a los méritos»³⁶. No obstante, hay un aspecto a resaltar y es que la motivación ha de ser suficientemente indicativa, lo que significa que «su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que pueda ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve»³⁷. De todos modos, no hay que obviar recientes pronunciamientos, como el del TS en sentencia 945/2021, de 30 junio³⁸, en la que, referida a la incidencia de la motivación ofrecida por la comisión de acreditación, se deja clara la necesidad de explicación de la puntuación atribuida, huyendo de consideraciones genéricas e imprecisas. Aún más, el tribunal matiza un aspecto en concreto y es que, si se establece que la actividad investigadora es mejorable, puestos a valorarla, habría que decir, «si es suficiente y, si no lo es, por qué, una vez fijado el umbral de la suficiencia». Con ello, parece apostarse por el establecimiento de «límites a la mejora».

VI. SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS

A continuación, analizaremos diferentes supuestos y cómo se han resuelto. Para ello se han seleccionado diversas cuestiones que han generado cierta controversia y resulta interesante comprobar hasta qué punto el interesado/a puede ver satisfecha su pretensión ante una resolución desfavorable de su solicitud.

1. PUNTUACIÓN Y DESGLOSE

Aunque el proceso de evaluación ha sufrido variaciones conforme a la redacción original del Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios, es interesante detenerse en analizar los procesos en los cuales se asociaba una puntuación de conformidad con el anexo de la referida norma. A este respecto, en su origen se establecía un baremo para las figuras de catedrático/a y profesor/a titular, que debía alcanzarse para que la evaluación fuera positiva³⁹.

³⁶ Sentencia de 26 de febrero de 2013 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2013\92460), en su fundamento jurídico cuarto.

³⁷ Sentencia de la AN de 9 de octubre de 2018, haciendo referencia a las Sentencias de 25 de mayo de 1998 (RJ 1998/4486) y 14 de diciembre de 1999 (RJ 1999/9793).

³⁸ RJ 2021\3030, recurso casación (244/2020).

³⁹ Véase Anexo: Para el cuerpo de Profesores/as Titulares de Universidad: «[...] Para obtener la evaluación positiva han de cumplirse simultáneamente las siguientes condiciones:

Una de las cuestiones al respecto que más se discute es si hacía falta incluir un desglose de la puntuación acordada por la comisión. Como punto de partida, cabe creer que la puntuación asignada tiene una clara correlación con la valoración hecha por los expertos⁴⁰. Ahora bien, sí que se puede encontrar en diferentes sentencias que «la falta de desglose de la puntuación conforme a los subapartados establecidos» no necesariamente debe causar una indefensión siempre y cuando en el expediente figure «una explicación de cuáles han sido las razones para llegar a las cifras finales en que han sido cuantificadas las valoraciones sin que sea preciso realizar un desglose más detallado de la puntuación dado que se acompaña informe en el que se valora cada uno de los cuatro apartados que son objeto de evaluación»⁴¹.

Lo relativo al desglose de la puntuación otorgada es algo recurrente en las sentencias analizadas. Este hecho genera diversos pronunciamientos al respecto de los cuales se puede extraer como conclusiones el que no existe obligación de reflejar las puntuaciones de los distintos apartados y subapartados en el acuerdo de calificación o que no es necesario desglosar la puntuación numérica asignada a cada uno de los conceptos valorables dentro de los bloques generales objeto de evaluación⁴².

De conformidad con lo anterior, parece ser suficiente una cuantificación de manera global de cada uno de los parámetros (actividad investigadora, actividad docente o profesional, formación académica y experiencia en gestión), no implicando por ello que la evaluación no esté motivada o haya causado indefensión. Así, al menos debe haber en el expediente una explicación de cuáles han sido las razones para llegar a las cifras finales en que han sido cuantificadas las valoraciones, sin que sea preciso realizar un desglose más detallado de la puntuación⁴³. No obstante, lo que sí que parece lógico es que la comisión, de acuerdo con su criterio

a) Alcanzar un mínimo de 60 puntos sumando los obtenidos en los apartados “1. Actividad investigadora” y “2. Actividad docente o profesional” b) Conseguir un mínimo de 65 puntos como suma de todos los apartados». Para el cuerpo de catedráticos de universidad [...] «Para obtener la evaluación positiva han de cumplirse simultáneamente las siguientes condiciones: a) Conseguir un mínimo de 80 puntos como suma de todos los criterios. b) Conseguir al menos 20 puntos en el segundo criterio».

⁴⁰ Sentencia de 24 de junio de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\213207), en su fundamento jurídico cuarto.

⁴¹ Sentencia de 26 de febrero de 2013 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2013\92460), en su fundamento jurídico cuarto.

⁴² Sentencias de la AN de fecha 28 de septiembre de 2017 (rec. 97/2016) y 22 de junio de 2016 (rec. 773/2015), en la que se recoge lo ya declarado en Sentencia de 22 de mayo de 2013 (rec. 427/2011). Véase también Sentencia de la AN de 19 de julio de 2017 Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2017\208087).

⁴³ Sentencia de 12 julio de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (RJCA\2018\1038), en su fundamento jurídico sexto.

técnico y experiencia en su función evaluadora, razone brevemente acerca de las carencias del solicitante en cada uno de dichos aspectos curriculares⁴⁴.

Por último, otro aspecto a analizar es el de cómo afecta el silencio de los informes de los expertos acerca de un mérito presentado. Pues bien, la AN señala que no constituye argumento alguno para deducir un juicio favorable. Además, «los informes no son vinculantes ni cuando hablan, ni cuando callan. Los tenemos en cuenta, pero no expresan ningún juicio que nos vincule»⁴⁵.

De todos modos, la jurisprudencia acerca de la motivación de las puntuaciones asignadas en los procesos selectivos por los órganos evaluadores es muy amplia. Condensando la delimitación existente en la actualidad, de nuevo podemos acudir a la STS 945/2021, de 30 junio, en donde se insiste en que el órgano evaluador ha de ofrecer las razones que le han llevado a asignar la adjudicada y no cualquier otra, matizando las razones que lleva a una resolución desfavorable.

2. DIFERENTES CUESTIONES RELATIVAS A LAS COMISIONES DE EVALUACIÓN: MIEMBROS, FALTA DE IDENTIDAD O DE ACTA

Otro aspecto que se analiza de manera recurrente es el relativo a la composición de las comisiones de evaluación. Sobre este aspecto se discuten diferentes aspectos, como son los relativos al área de conocimiento, la falta de identidad o su número de sus miembros.

En este sentido, como se ha explicado al inicio de este estudio, las comisiones se reparten por áreas de conocimiento, pero antes de esto la heterogeneidad de la procedencia de miembros ha sido más que controvertida. Ejemplo de ello se pueda hacer referencia al caso en el cual una profesora titular de universidad solicitó en el año 2014 la acreditación para acceder al Cuerpo de Catedrático/as de Universidad en la rama de Ciencias Sociales y Jurídicas, la cual recurrió la denegación, alegando, entre otros aspectos, que los miembros de la comisión carecían de cualificación suficiente para la valoración de sus méritos al estar integrada por «un sociólogo, un psicólogo, un educador, un periodista, tres economistas y tan solo tres catedrático/as de Derecho», lo que relacionaba con el principio de confianza legítima manifestado, en este caso, «en la creencia de que la Administración va a actuar de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley»⁴⁶.

⁴⁴ Sentencia de 19 de diciembre 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2020\82369) en su fundamento jurídico cuarto y Sentencia de 24 de junio de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\213207), en su fundamento jurídico cuarto.

⁴⁵ Sentencia de 30 de mayo de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\189454) en su fundamento jurídico séptimo.

⁴⁶ Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de julio de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2017\208087), en su fundamento jurídico quinto.

De todos modos, para solventar esta problemática se puede hacer mención a la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2009, de 26 de enero⁴⁷, a la que se remiten algunos pronunciamientos de la Audiencia Nacional sobre este asunto. De dicha sentencia, aunque aborda una análoga alegación en relación a los miembros de los comités asesores de la CNEAI en el sentido de una composición no especializada en derecho penal (Derecho y Jurisprudencia), se pueden extraer dos aspectos, como son la necesidad de previa impugnación en el caso de que no se estuviera conforme con la composición del comité, más cuando los nombramientos de los miembros integrantes son publicados en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* y, en segundo lugar, el hecho de que cuando la norma se refiere a «campos científicos», permite racionalizar el asesoramiento. De todos modos, parece que el motivo para desestimar la pretensión es que en su momento se debió recurrir oportunamente la composición de la comisión o comité correspondiente⁴⁸.

Lejos de esta postura, es verdad que siempre está presente el principio de la necesaria competencia científico-técnica del órgano evaluador, exigido reiteradamente por la jurisprudencia ordinaria y constitucional, lo que se opone a las situaciones en las cuales las comisiones de acreditación no están integradas por catedrático/as o expertos del área de conocimiento correspondiente. No obstante, habrá que atender en la norma en cómo se estructuran las comisiones, si lo son por «ramas de conocimiento» (campos científicos) o si, por el contrario, se refieren a «especialidad docente o investigadora» o «área de conocimiento». La diferencia es significativa ya que, como se ha apuntado anteriormente, optar por conceptos más amplios (campos o ramas) permite «racionalizar el asesoramiento con un número limitado de comisiones», frente al hecho de tener que crear «tantas comisiones como especialidades universitarias» y con ello articular comisiones muy concretas en torno a la especialidad del o de la recurrente⁴⁹.

Otro aspecto por analizar es el relativo a la incidencia de la falta de la identidad de alguno de los expertos evaluadores y con ello la imposibilidad de contrastar su capacidad científica y, en su caso, poder ejercer el derecho a la recusación. Pues bien, a este respecto si bien la identidad puede tener relevancia a efectos de la recusación, sobre la decisión de evaluación se entiende que es de la comisión de acreditación de la rama de conocimiento y no de los expertos, cuya labor es de puro asesoramiento. De todos modos, cabe decir que el anonimato de los expertos que concretamente evalúan constituye una garantía de independencia

⁴⁷ BOE 49, de 26 de febrero de 2009.

⁴⁸ Hecho que se reitera en más sentencias, incidiéndose en la circunstancia de si en el momento de la publicación no se hizo, la infracción del principio de especialización no cabe en el momento de la evaluación negativa. Sentencia de 19 de diciembre de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2020\82369), en su fundamento jurídico tercero.

⁴⁹ Sentencia de 19 de julio de 2011 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2011\275504), en su fundamento jurídico segundo.

y objetividad, y que la identidad de tales expertos en cada una de las ramas de conocimiento está debidamente publicada en la página web de la ANECA y a ella tienen acceso los interesados⁵⁰. No obstante, es necesario hacer una importante precisión a todo lo anterior, y es que sí que queda puesto de manifiesto en la jurisprudencia que, en todo caso, debe conocerse la identidad de miembros que componen la comisión de acreditación que han intervenido en el procedimiento, además de que los currículums de los miembros seleccionados estén publicados por la ANECA y se acredite su pleno acceso a aquellos, todo en aras del principio de transparencia⁵¹.

Por otra parte, cabe también mencionar otro aspecto, como es la necesidad o no de proceder a una constitución formal de la comisión cada vez que se reúne.

⁵⁰ Acerca de la identidad de los expertos resulta interesante acudir a la sentencia de 19 julio de 2011 de la Audiencia Nacional en donde se hace referencia a un informe de la coordinadora de evaluación del profesorado de fecha 6 de mayo de 2010, en el que se hace constar el mecanismo de asignación de los expertos evaluadores y algunos aspectos conexos. En este sentido, se expone: «a) El anonimato de los expertos que concretamente evalúan a un profesor/a constituye una garantía de independencia y objetividad de los mismos; b) La identidad de tales expertos en cada una de las ramas de conocimiento está debidamente publicada en la página web de la ANECA y a ella tienen acceso los interesados; c) La designación del/los expertos correspondientes a cada solicitud se efectúa de manera aleatoria pero garantizando que el experto no pertenezca a la misma universidad o centro que el peticionario, que no formen ambos parte de la misma universidad y que tengan, al menos, idéntico número de períodos de investigación reconocidos que el aspirante; d) Como los miembros de los distintos paneles de expertos están agrupados por ramas de conocimientos y están publicados en la web de la ANECA, como se dijo, los interesados pueden ejercer su derecho a la recusación. Sentencia de 19 julio de 2011 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2011\275504) en su fundamento jurídico segundo. Asimismo, sentencias de 10 de diciembre de 2015, recurso 617/2013 y 28 de septiembre de 2017, rec. 97/2016.

⁵¹ Sentencia de 19 de diciembre de 2013 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2014\15289) en su fundamento jurídico sexto. De igual manera, se hace referencia a la necesidad de conocer la identidad de los expertos que participan más cuando sea su intervención relevante: «Pero en el presente caso el informe de expertos ha sido del todo relevante, como igualmente, resulta necesario determinar los miembros que han intervenido en la decisión adoptada, a los efectos de garantizar la idoneidad de sus miembros para valorar los méritos del recurrente, así como la correcta formación de la voluntad de los órganos colegiados, sobre todo para garantizar como dice recurrente el derecho a ejercitar la recusación de sus miembros. Lo cierto es que no puede decirse que se ha respetado el principio de transparencia a que se refiere el art.32.2 de la LOU, así como el art. 35.b/ de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del PAC, cuando no se conoce la identidad ni de los expertos ni de los miembros de la comisión de acreditación que han intervenido en el procedimiento. Es cierto también que los currículums de los miembros seleccionados aparecen publicados por la ANECA, pero no está acreditado su pleno acceso a aquéllos».

Este supuesto viene en consonancia con la sentencia de 22 de marzo de 2018 de la Audiencia Nacional que analiza el caso en la que el recurrente exponía el hecho de que ni aparecía identificado el órgano colegiado, ni constaban los nombres o la firma de los miembros (presidente, secretario, resto de componentes y expertos). Esto, según su parecer, determinaba la nulidad de pleno de derecho de la resolución y subsidiariamente su anulación por incurrir en un caso claro de desviación de poder. A este respecto, la AN centra el debate en la cuestión de los efectos de esta falta de conocimiento de los expertos, hecho que asocia en la posibilidad de recusación y no tanto en el resultado de la valoración. De todos modos, analizando el funcionamiento de estas comisiones, la AN señala que dado que las comisiones de acreditación tienen carácter permanente y que, mediante convocatoria, pueden reunirse las veces que sean necesarias, el tribunal entiende que «no es necesaria una constitución formal del órgano colegiado cada vez que se reúne, algo lógico dada la naturaleza de sus cometidos, pues una vez constituida al inicio de su andadura, de manera presencial se reúne de manera constante cuando sea necesario y la expresión de su voluntad colegiada se recoge en la resolución dictada al efecto»⁵².

Por lo que respecta al número de miembros de la comisión y sus implicaciones, cabe decir que, aunque la norma establezca un intervalo de miembros, la falta de quórum en alguna de las sesiones no implica que lo acordado en la sesión pueda ser declarado nulo. En este sentido, la AN señala la necesidad de que la comisión cuente con los miembros dentro de los mínimos y máximos exigidos, teniendo como momento de referencia su constitución y flexibilizando la asistencia de sus miembros en las reuniones que posteriormente se celebren⁵³. Además, debe señalarse también que el hecho de que el acta de la sesión refleje la asistencia de otra persona que no forme parte de la comisión no es determinante, *per se*, de la nulidad de lo resuelto, siempre y cuando no intervenga con voz y voto o influya de manera determinante sobre lo decidido⁵⁴.

⁵² Sentencia de 22 de marzo de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2018\101544) en su fundamento jurídico sexto.

⁵³ Sentencia de 24 de junio de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\213207) en su fundamento jurídico tercero: «Por otra parte, tampoco determina que sea nulo lo actuado, como pretende el demandante, la supuesta falta de quórum en la sesión de 5 de julio de 2016 que se seguiría del hecho de que, en dicha sesión, tal y como documenta el acta correspondiente, solo integraban la Comisión seis miembros, siendo así que el art. 16 del Real Decreto 1312/2007, en su apartado 5, exige que el número de miembros de las comisiones no sea inferior a siete. Es evidente que el precepto, cuando dispone que “El número de miembros titulares de las comisiones no será inferior a siete ni superior a once”, se refiere a los miembros que han de ser designados en su día como integrantes de la correspondiente comisión, pero no exige que en todas las sesiones intervengan al menos siete miembros, pues, conforme a lo prevenido en el art. 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público».

⁵⁴ También, sentencia de 24 de junio de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\213207) en su fundamento jurídico tercero.

Para finalizar, otro aspecto tratado en la jurisprudencia es el hecho de la falta de acta de la reunión de la comisión de acreditación que revele los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados. A este respecto, la AN señala que ante esta situación no debe advertirse que ello genere indefensión alguna, «pues el interesado conoce los miembros que integran la citada Comisión» y la citada resolución «permite al recurrente conocer las razones de la puntuación otorgada a sus méritos, y en función de ellas impugnarlas mediante la reclamación correspondiente, como así hizo»⁵⁵.

3. EFECTOS DE LA VALORACIÓN REALIZADA ANTERIORMENTE POR OTRA COMISIÓN

Otro aspecto interesante que analizar es el hecho de qué ocurre en los casos en los que se produjo bien una puntuación o una valoración positiva de alguno de los méritos presentados en un proceso de evaluación que fue denegado y que de nuevo se incorporan para una evaluación posterior.

A este respecto, la sentencia de 28 febrero de 2018 de la Audiencia Nacional analiza el caso concreto de una persona que en el año 2012 presentó ante la ANECA la solicitud de acreditación al Cuerpo de profesores/as Titulares de Universidad, en la Rama de Ciencias Sociales y Jurídicas, siéndole concedidos 30 puntos por actividad docente y profesional y un 1 punto por experiencia en gestión. Tres años más tarde, mejorando su currículum, vuelve a presentar solicitud de acreditación, recibiendo, curiosamente, cuatro puntos menos que en el año 2012 en el apartado actividad docente y profesional; manteniéndose, eso sí, la misma puntuación por la experiencia de gestión.

Analizando el caso, la Audiencia Nacional dicta un interesante pronunciamiento, dando la razón a la interesada. En este sentido, si bien señala que «las comisiones evaluadoras son independientes, y que actúan en el ámbito de la discrecionalidad técnica», esto no significa que «de forma arbitraria y sin justificación alguna puedan apartarse de una valoración realizada tres años antes respecto a la misma interesada»⁵⁶. Con todo ello, parece lógico respetar la valoración realizada anteriormente, más cuando se ha producido una mejora de los méritos por parte del interesado/a, no siendo conforme a derecho una decisión contraria más cuando ni siquiera haya una clara motivación detrás de una decisión que vaya en contra de este posicionamiento, pero, repito, siempre teniendo como punto de partida la valoración ya realizada al respecto.

⁵⁵ Sentencia de 30 de mayo de 2019 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2019\189454) en su fundamento jurídico sexto.

⁵⁶ Sentencia de 28 de febrero de 2018 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2018\70973) en su fundamento jurídico séptimo.

4. VALORACIÓN DEL CARGO ACADÉMICO COMO MÉRITO

Dentro de las sentencias analizadas, también resulta interesante el planteamiento en torno a la valoración del desempeño por los aspirantes de cargos académicos. Así, en el caso concreto se parte del hecho de que la recurrente señalaba que la valoración de tal desempeño resultaba «discriminatoria y contraria a los principios de mérito y capacidad», alegación que justifica en el hecho de que ocupar un cargo académico «no es algo que dependa de la capacidad intelectual o de los méritos adquiridos como consecuencia de ésta o de su trabajo» y que existen determinados cargos «designados a dedo por otros cargos académicos por amistad o sintonía política o personal».

A este respecto, la AN es clara al rechazar este motivo de impugnación. Para ello expone dos motivos. El primero es que «la ocupación de un cargo académico no es, desde luego, un presupuesto esencial para obtener la acreditación; ni siquiera resulta ser cuantitativa o porcentualmente relevante» y, el segundo, es que «prescindir absolutamente de este mérito, a efectos de la evaluación, resultaría discriminatorio para quienes ocupan tales cargos gubernativos, académicos o institucionales, pues es llano que durante tal ejercicio el interesado no puede disponer del mismo tiempo que un profesor/a o catedrático/a sin cargo académico para ejercer la docencia y la investigación estrictas, lo que le situaría en una clara situación de inferioridad»⁵⁷.

5. OTRAS CUESTIONES: DOBLE SILENCIO

Un último aspecto de análisis son los efectos que produce la existencia de un doble silencio, es decir, tanto en el pronunciamiento/resolución de la comisión de acreditación como posteriormente de la comisión de reclamaciones. Los efectos del «doble silencio» recogido en el art. 43.1, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, actualmente, en el art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, son analizados por la AN en diferentes sentencias, no entendiéndose que se produzca un efecto beneficioso para el/la reclamante. En este sentido, la AN señala «que las resoluciones tardías de la comisión de acreditación y de la comisión de reclamaciones no estaban vinculadas por el previo silencio y tienen plena virtualidad en sus respectivos pronunciamientos desestimatorios»⁵⁸. Aún más, concreta que «en los procedimientos de impugnación de actos y dispo-

⁵⁷ Sentencia de 19 de julio de 2011 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2011\275504) en su fundamento jurídico tercero.

⁵⁸ Sentencia de 18 mayo de 2012 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2012\214312) en su fundamento jurídico segundo. Sentencia de 30 de enero de 2014 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) (JUR\2014\52689) en su fundamento jurídico cuarto. Sentencia de

siciones rige el silencio negativo por mor de la propia norma establecida en el art. 43.1, párrafo segundo de la Ley 30/1992, que sólo contempla el carácter positivo del doble silencio para la desestimación de la alzada contra la presunta desestimación de una anterior solicitud, cuya situación no se produce en el supuesto que estamos enjuiciando».

VII. CONCLUSIÓN

Sin duda alguna, el proceso de acreditación ante ANECA para el acceso a los cuerpos docentes universitarios de profesor/a titular de universidad y catedrático/a presenta una interesante problemática ante la que se deben enfrentarse los/las solicitantes.

Dejando a un lado el laborioso proceso de documentar los méritos alegados y alojarlos en la plataforma con su correspondiente comentario, el primer hecho relevante es la gran dilación en el proceso de resolución, llegándose en el caso de la comisión de Derecho a más de dieciséis meses. No obstante, tras esta larga espera puede ocurrir que el interesado/a se encuentre ante una resolución negativa y con ello la apertura de un punto de debate jurídico acerca del nivel de éxito en vía judicial con el objeto de ver satisfechas sus pretensiones.

Como se ha comprobado, atendiendo a la jurisprudencia actual, el rechazo de estas pretensiones es continuo, teniendo como eje fundamental la incidencia de las valoraciones técnicas y cómo son tratadas por los tribunales. Con ello, ha quedado claro que las valoraciones técnicas hechas por las comisiones de evaluación no pueden ser objeto de sustitución por el tribunal por «exceder de las facultades revisoras». En este sentido, salvo que estemos ante situaciones en las que se acredite desviación de poder, carencia de cualquier justificación, arbitrariedad o error patente por parte de los órganos técnicos administrativos, parece poco probable que pueda cambiarse la decisión negativa de ANECA con respecto a la solicitud de acreditación.

29 de mayo de 2012 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) (JUR\2012\214103) en su fundamento jurídico tercero.

