



Roj: **STS 2524/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2524**

Id Cendoj: **28079130042018100302**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **12/06/2018**

Nº de Recurso: **1281/2017**

Nº de Resolución: **986/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 986/2018**

Fecha de sentencia: 12/06/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1281/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 29/05/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Sexta.

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 1281/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 986/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Dª. Maria del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez



D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 12 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1281/2017, interpuesto por doña Graciela , representada por el procurador don José Luis Rodríguez Pereita y defendida por el letrado don José Antonio García Rueda, contra la sentencia n.º 651, dictada el 23 de noviembre de 2016 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y recaída en el recurso n.º 71/2016, sobre resolución dictada el 27 de noviembre de 2015 por el Secretario de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 17 de junio de 2015, de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, que otorga una valoración negativa del tramo de investigación 2008-2013.

Se ha personado, como recurrida, la Administración, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** En el recurso n.º 71/2016, seguido en la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el 23 de noviembre de 2016 se dictó la sentencia n.º 651, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLAMOS

Que desestimando el recurso contencioso administrativo promovido por el Procurador Sr. Rodríguez Pereita, en nombre y representación de D<sup>a</sup> Graciela , contra la Resolución dictada, en fecha 27 de noviembre de 2015 por el Secretario de Estado de Educación, Formación Profesional y Univesidades, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución dictada, en fecha 17 de junio de 2015 por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora; por lo que, debemos declarar y declaramos las mencionadas Resoluciones ajustada a Derecho y, en consecuencia, las confirmamos, sin hacer expresa imposición de las costas procesales causadas».

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia preparó recurso de casación doña Graciela , que la Sala sentenciadora tuvo por preparado por auto de 21 de febrero de 2017, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas, y personados el Abogado del Estado, en representación de la Administración y el procurador don José Luis Rodríguez Pereita, en nombre y representación de la recurrente, por auto de 18 de julio de 2017 la Sección de Admisión acordó:

«Primero. Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de Dña. Graciela contra la sentencia núm. 651/2016, de 23 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid , dictada en el procedimiento ordinario núm. 71/2016.

Segundo. Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a si los Acuerdos de la CNEAI (y, por remisión, los informes del comité asesor) que resuelven las solicitudes de tramos de investigación de personal universitario docente e investigador pueden estar motivados únicamente atendiendo a las características del medio de publicación de la aportación científica o bien si la motivación ha de venir referida también a otros criterios conforme a lo establecido en los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994.

Tercero. Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994 por la que se establece el procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora en desarrollo del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto , sobre retribuciones del profesorado universitario; así como, en relación con lo anterior, la Resolución de 26 de noviembre de 2014, de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, por la que se publican los criterios específicos aprobados para cada uno de los campos de evaluación.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme».



**CUARTO.-** Por diligencia de ordenación de 1 de septiembre de 2017 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

**QUINTO.-** Por escrito de 16 de octubre de 2017 el procurador don José Luis Rodríguez Pereita, en representación de doña Graciela , interpuso el recurso de casación precisando, de acuerdo con el auto de admisión, la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia e identificando las normas infringidas. Y suplicando a la Sala que

«dicte nueva sentencia por la que, casando y anulando la referida sentencia recurrida, se estime íntegramente el presente recurso en los términos interesados; con los demás pronunciamientos que fueren conformes a Derecho».

**SEXTO.-** Evacuando el traslado conferido por providencia de 25 de octubre de 2017, el Abogado del Estado se opuso al recurso por escrito de 12 de diciembre de 2017 en el que solicitó su desestimación con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de su escrito.

**SÉPTIMO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción , atendiendo a la índole del asunto, se consideró necesaria la celebración de vista pública señalándose, a tal efecto, el día 29 de mayo del corriente a las 10:00 horas, en que ha tenido lugar.

**OCTAVO.-** En la fecha acordada, 29 de mayo de 2018, ha tenido lugar la vista pública del presente recurso. Y el 6 de junio siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

Doña Graciela , profesora titular de Universidad de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Extremadura solicitó la evaluación de su actividad investigadora correspondiente al período comprendido entre 2008 y 2013 en el Campo 8. Ciencias Económicas y Empresariales (230. Economía Financiera y Contabilidad).

La Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, por acuerdo de 17 de junio de 2015, valoró negativamente ese sexenio ya que, sobre un máximo de 10, solamente le otorgó 5,7 puntos, calificación insuficiente ya que el artículo 8.2 de la Orden de 2 de diciembre de 1994, por la que se establece el procedimiento para la evaluación de la actividad investigadora en desarrollo del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto , sobre retribuciones del profesorado universitario, exige un mínimo de 6 puntos. Esa calificación era la media de las puntuaciones asignadas a cada una de las cinco aportaciones ordinarias seleccionadas por la solicitante, según requiere el artículo 4.1.b) de esa Orden de entre las que realizó en el período señalado. La decisión se adoptó conforme a los criterios genéricos de calidad establecidos por la Orden y a los específicos señalados por la resolución de la Comisión Nacional de 26 de noviembre de 2014 en lo relativo al mencionado Campo 8-230.

Disconforme con esa evaluación, la Sra. Graciela interpuso recurso de alzada que fue desestimado por la resolución del Secretario de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades e Investigación de 27 de noviembre de 2015. Al confirmar el acuerdo de la Comisión Nacional, esa resolución subrayó que servía de motivación el informe del comité asesor. En particular, en él se indicaba que las cinco aportaciones escogidas por la interesada eran adecuadas, que la 1ª, 3ª y 5ª merecían 6,2, 6,2 y 6,0 respectivamente, mientras que la puntuación de 5 para las otras dos –la 2ª y 4ª– se debía a que se publicaron en un medio de divulgación inadecuado por no figurar en los listados del *Journal Citation Reports (JCR)*, ni en *Social Sciences Edition y JCR Science Edition del Web of Science*, o en *SCOPUS*, es decir las fuentes de referencia indicadas en la Resolución de 26 de noviembre de 2014 para el Campo 8. Ciencias Económicas y Empresariales. Observó, también, ese informe que ni en el conjunto de sus aportaciones ni en el curriculum completo de la Sra. Graciela había contribuciones alternativas de mayor calidad.

La Sra. Graciela sostuvo en su recurso de alzada, primero, y en la demanda, después, que la valoración de las aportaciones se debía hacer aplicando con preferencia los criterios generales de la Orden sobre los específicos de la resolución de 26 de noviembre de 2014 y, en particular, subrayó que, además de al medio en que se publicaron, se debía atender a la calidad de sus trabajos y criticó que el informe del comité asesor al igual que la resolución desestimatoria del recurso de alzada no atendieran a este extremo y se limitaran a analizar las características de las revistas en que aparecieron.

Asimismo, la demanda reprochó a la actuación administrativa no tener en cuenta que la investigación en el campo de la contabilidad está condicionada por la regulación contable y fiscal y por las normas en materia



de auditoría de manera que es difícil publicar trabajos en revistas internacionales. Destacó, igualmente, que sus aportaciones se publicaron en las dos revistas españolas de referencia especializadas en contabilidad y reprochó que se diera más importancia al continente que al contenido. Por otro lado, consideró que sus aportaciones 2ª y 5ª eran las más brillantes, por lo que merecían 6,5 y 6 puntos, mientras que la 3ª, calificada con 6,2, merecía un 7 y la 4ª un 6. A todo esto añadió que su aportación adicional, no seleccionada, era innovadora y creativa, que la *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, en que aparecieron sus aportaciones debió ser considerada un medio adecuado para la difusión de la investigación y que la aceptación de trabajos en publicaciones periódicas indexadas comporta una presunción de calidad pero no publicar en ellas no es prueba de baja calidad. En fin, puso de manifiesto que sobre estos extremos nada dijo la resolución del Secretario de Estado.

La sentencia ahora recurrida desestimó el recurso contencioso-administrativo. En sus fundamentos expone el régimen al que, a partir del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario, está sujeta la evaluación de la actividad investigadora y los antecedentes de la Orden de 2 de diciembre de 1994 y destaca que, tal como dijo la sentencia de esta Sala de 5 de julio de 1996 (casación en interés de la Ley 5236/1994), su artículo 8 considera suficiente motivación la inclusión del informe emitido por el comité asesor o, en su caso, por los especialistas si hubieren sido asumidos por la Comisión Nacional. Considera, después, que la resolución de 26 de noviembre de 2014 no se limita al continente mientras que la Orden se ocupa del contenido de las aportaciones, ya que desarrolla y concreta los principios fijados en esta y llama la atención sobre el hecho de que no se impugnara esa resolución por considerar inadecuada la forma en que lleva a cabo esa tarea.

Sobre la aplicación de las reglas de la Orden y de la resolución la sentencia, tras reproducir cuanto establece esta última para el Campo 8. Ciencias Económicas y Empresariales, dice que el informe del comité asesor permite conocer únicamente las razones por las que a dos aportaciones se les dio menos de 6 puntos, reproduce parte de los fundamentos de la sentencia de esta Sección de 3 de julio de 2015 (casación 2941/2013) y concluye que, de acuerdo con ella,

«el órgano judicial debe limitarse a comprobar si el acto de discrecionalidad técnica, formalmente, ha cumplido las exigencias legales entre las cuales está la motivación respecto de la cual, admitida como lo es la modalidad "in aliunde" que remite la comprobación de esta exigencia al informe del comité asesor en relación con el cual debe examinarse si dicho informe ha explicado las razones de la puntuación otorgada a todas y cada una de las aportaciones no sólo aquellas a las que otorgó una puntuación por debajo de 6 puntos».

Reconoce la sentencia que, en este caso, el informe

«no cumple con la obligación de motivación en los términos expuestos y la resolución originaria del Presidente de la CNEAI que asume dicho informe así emitido, consiguientemente tampoco lo cumple (...).».

No obstante, a continuación, dice:

«Ahora bien con ocasión del recurso de alzada la CNEAI emite un informe que se ha incorporado a la resolución del Secretario de Estado en su Cuarto Fundamento y en el mismo se explica el motivo por el cual se ha considerado por la CNEAI que la puntuación otorgada a cada aportación es ajustada en función del medio de publicación de la misma y de sus índices de calidad en todas las aportaciones sin referencia al Comité asesor que sólo había motivado la puntuación otorgada respecto de dos aportaciones.

Es este un supuesto en el que la motivación de la puntuación propuesta por el Comité Asesor se ha admitido supliendo en la revisión del acto administrativo la deficiencia de motivación del comité asesor con ocasión de proponer una puntuación a la CNEAI antes de dictarse el acto originario. Como quiera que el recurso de la CNEAI al comité asesor es potestativo así puede entenderse que lo ha hecho en vía de recurso y que ha optado por evaluar directamente aquellas aportaciones sobre las que no se había motivado su puntuación en un primer momento.

Partiendo de esta consideración hay que decir que las motivaciones relativas a las tres aportaciones sobre las que faltaba motivación de la puntuación, la 1,3 y 5 se han visto subsanadas en esta segunda instancia, sirviendo a la finalidad formal de dar la oportunidad a la Administración de modificar su criterio en este caso evaluando directamente tales aportaciones sobre la base de los criterios de calidad del medio de publicación de la aportación a que se refiere la Resolución de 26 de Noviembre de 2014 aplicable que ha valorado la situación en el ranking del medio y la reiteración excesiva de revistas que son indicios de calidad válidos a la luz de dicha Resolución.

De otro lado, y en cuanto al argumento de que la dificultad de encontrar un medio de publicación adecuado deriva de la propia especialidad de las aportaciones, la contabilidad, debe responderse en el sentido de que, teniendo en cuenta las distintas revistas en las que se publicaron las aportaciones algunas de las cuales



están indexadas y han obtenido mejor puntuación lo que significa que la evaluación habría tenido distinto resultado en caso de que todos los medios de publicación de las aportaciones hubieran estado indexadas a nivel internacional, debe considerarse que era posible como acredita la publicación de las aportaciones de la actora.

Finalmente se hacen valer argumentos sobre la propia esencia de las aportaciones que se consideran inadecuadas respecto del trabajo desarrollado por la actora pero es esa una cuestión que no pueden revisar los Tribunales de Justicia, tal como manifiesta la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de Julio de 2015 reproducida porque excede de la conformidad formal a Derecho de las resoluciones sobre discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores».

**SEGUNDO.-** *El interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y los preceptos a interpretar.*

Tal como se ha visto en los antecedentes, el extremo en el que el auto de la Sección Primera de 18 de julio de 2017, que admitió a trámite este recurso de casación, en coincidencia con la Sra. Graciela , apreció interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es el relativo a "si los Acuerdos de la CNEAI (y, por remisión, los informes del comité asesor) que resuelven las solicitudes de tramos de investigación de personal universitario docente e investigador pueden estar motivados únicamente atendiendo a las características del medio de publicación de la aportación científica o bien si la motivación ha de venir referida también a otros criterios conforme a lo establecido en los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994".

Explica la Sección Primera que ha llegado a esa conclusión porque existen pronunciamientos judiciales de diversos Tribunales Superiores de Justicia que abordan la interpretación del régimen jurídico aplicable de una forma distinta y, por lo tanto, contradictoria, con la que realiza la sentencia ahora recurrida. Y, también, porque esta Sala se ha pronunciado anteriormente sobre extremos conexos al ahora debatido pero no sobre la cuestión jurídica aquí planteada.

Así, pues, la precisa en los términos indicados y señala que las normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación son los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden de 2 de diciembre de 1994 y, en relación con ellos, la Resolución de 26 de noviembre de 2014.

**TERCERO.-** El escrito de interposición de doña Graciela .

Comienza afirmando que la sentencia ha interpretado incorrectamente los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden así como la resolución de 26 de noviembre de 2014 porque su actividad científica e investigadora se evaluó atendiendo únicamente a las características del medio de publicación sin considerar las obras publicadas, por lo que se obviaron normas jurídicas de aplicación al caso.

En el desarrollo de su argumentación reproduce los artículos 7.1 y 8.3 mencionados, así como el apartado 4 del artículo 7 y concluye que ninguna disposición establece que "la valoración pueda realizarse considerando únicamente las características de dicho medio". De ahí que insista en la infracción de la Orden. Además, se fija en que, del preámbulo de la resolución de 26 de noviembre de 2014 se deduce la aplicabilidad de los principios establecidos en la Orden. Por eso, dice que el procedimiento de evaluación que nos ocupa es reglado y vincula tanto a la Comisión Nacional como a los comités asesores a la hora de elegir los criterios en que se ha de fundar su valoración, entre los que se cuentan los relativos a las características de los trabajos de investigación. La discrecionalidad de estos órganos, explica, "se refiere únicamente a la forma en que aplican los criterios normativamente establecidos pero no implica que puedan escoger libremente los (...) que van a aplicar (ya que ello supondría una actuación arbitraria)".

Continúa la recurrente indicando que los indicios de calidad derivados del medio de publicación de las aportaciones determinan una presunción de calidad pero que eso no significa que la evaluación "deba ceñirse a examinar las características del medio". Y que la publicación de un trabajo en un medio sin los requisitos de la resolución de 26 de noviembre de 2014 no comporta que deba ser infravalorado o descartado como mérito pues, aunque no venga respaldado por una presunción de calidad, no puede ser rechazado por esa sola razón. Explica al respecto que la publicación de un trabajo en una revista incluida en los índices internacionales no depende solamente de que cumpla los criterios de calidad del artículo 7 de la Orden sino que puede deberse a otros factores.

Además, recuerda que la investigación que ha venido desarrollando en el campo de la Contabilidad tiene un interés exclusivamente doméstico o local, coincidente con el ámbito de aplicación de las normas que la regulan. De ahí que, a diferencia de otros campos científicos en los que la divulgación de los hallazgos de los investigadores se puede producir a escala internacional, en el suyo, dice la Sra. Graciela , sucede que el objeto de investigación determina inevitablemente la selección de las revistas en que publicar sus estudios. Y las dos revistas españolas especializadas en Contabilidad –la *Revista Española de Financiación y Contabilidad* y la *Revista de Contabilidad* – son las que han acogido en sus páginas sus investigaciones.



En definitiva, la recurrente reprocha al comité asesor no haberlo tenido en cuenta y a la sentencia interpretar las normas de forma incorrecta y, además, causante de consecuencias indeseables e injustas: despreciar o infravalorar aportaciones sin examinar su contenido pese a constar la imposibilidad práctica de acceder a medios de relevancia internacional.

Termina su argumentación la Sra. Graciela afirmando que sus aportaciones deben confrontarse con los criterios de calidad del artículo 7 de la Orden de 2 de diciembre de 1994 y relacionando distintas sentencias de Tribunales Superiores de Justicia que han seguido una solución distinta, coincidente con su tesis, a la mantenida por la Sección Sexta de la Sala de Madrid. Además, insiste en que la resolución de 26 de noviembre de 2014 no desarrolla los criterios generales de evaluación sentados por el artículo 7.1 de la Orden sino solamente la previsión del artículo 7.4. Por eso, insiste en que, en razón del principio de jerarquía normativa, deben prevalecer aquellos criterios generales frente a los específicos de la resolución.

Por todo ello, formula la pretensión de que anulemos la sentencia y las resoluciones administrativas impugnadas y ordenemos la retroacción de las actuaciones a fin de que se evalúen sus aportaciones científicas por el comité asesor del Campo 8 conforme a los criterios de la Orden y de la resolución, "esto es analizando las características del trabajo de investigación y, también, las del medio en que se ha publicado dicho trabajo, motivando convenientemente las puntuaciones asignadas a cada una de las aportaciones".

**CUARTO.-** *La oposición del Abogado del Estado.*

Considera correcta la interpretación efectuada por la sentencia. En particular, se detiene en explicar que cuenta con la necesaria motivación la actuación administrativa a la luz de la jurisprudencia existente al respecto. Así, recuerda que, como dice la Sección Sexta de la Sala de Madrid, la sentencia de 3 de julio de 1996 aceptó como motivación la contenida en el informe del comité asesor cuando la resolución de la Comisión Nacional se remite a él y, además, resalta que, en este caso, no sólo puntuó globalmente las aportaciones de la recurrente sino que asignó una calificación a cada una de ellas explicando las razones que le llevaban a establecerla. Hay motivación, nos dice, y es conforme a la Orden de 2 de diciembre de 1994 y a la resolución del 26 de noviembre de 2014.

Antes, el Abogado del Estado recuerda que el procedimiento de la puntuación es plenamente válido para evaluar las aportaciones sometidas a la Comisión Nacional, en especial si se tiene en cuenta la dificultad que entraña esa tarea y la discrecionalidad técnica de la que gozan quienes están encargados de llevarla a cabo.

Por todo ello, pide que desestimemos el recurso de casación.

**QUINTO.-** *El juicio de la Sala. Las premisas.*

Según se ha visto, la razón por la que la Comisión Nacional evaluó negativamente las aportaciones presentadas por la Sra. Graciela por el sexenio 2008- 2013 fue la de que las valoró atendiendo al medio en que se publicaron, en particular a si figuraba o no en los índices señalados en la resolución de 26 de noviembre de 2014. No hay controversia al respecto ni tampoco la hay sobre que la motivación recogida en el informe del comité de expertos se limita a ese extremo, a relacionar la calidad con la publicación en tales revistas.

Es decir, las aportaciones no se han evaluado atendiendo a su contenido sino al lugar en que se han dado a conocer.

Por otra parte, tanto la sentencia como el escrito de interposición se refieren a los criterios que han de seguirse para apreciar la calidad de las aportaciones sometidas a evaluación. A su vez, el auto de admisión nos dice que debemos sentar la interpretación correcta de los artículos 7.1 y 8.3 de la Orden y de la resolución tantas veces mencionada. Conviene, pues, recordar qué dicen los primeros y qué aporta la última.

El artículo 7.1. de la Orden de 2 de diciembre de 1994 establece:

«1. En la evaluación se observarán los siguientes principios generales:

- a) Se valorará la contribución al progreso del conocimiento, la innovación y creatividad de las aportaciones incluidas en el currículum vitae abreviado, considerando la situación general de la ciencia en España y las circunstancias de la investigación española en la disciplina correspondiente a cada evaluado y en el período a que corresponda la evaluación.
- b) Se primarán los trabajos formalmente científicos o innovadores frente a los meramente descriptivos, a los que sean simple aplicación de los conocimientos establecidos o a los de carácter divulgativo. Estos últimos sólo podrán llegar a tener valor complementario, salvo en circunstancias especiales apreciadas por el órgano evaluador».

Por su parte, el artículo 8.3. de la Orden dice:



«3. La Comisión Nacional establecerá la evaluación individual definitiva, a la vista de las calificaciones emitidas por los Comités asesores y los especialistas, asegurando, en todo caso, la aplicación de los principios generales establecidos en el artículo séptimo de esta Orden.

En las evaluaciones consideradas en el artículo 11 de esta Orden el número de tramos evaluados positivamente será igual al número entero que resulte de dividir por seis la puntuación total asignada.

Para la motivación de la resolución que dicte la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora bastará con la inclusión de los informes emitidos por los Comités asesores y, en su caso, los especialistas, si los mismos hubiesen sido asumidos por la Comisión Nacional. En caso contrario deberán incorporarse a la resolución de la Comisión Nacional los motivos que la han llevado a apartarse de los referidos informes, así como la fundamentación, avalada o no por otros informes dictados por especialistas, de la decisión final».

Por su parte, la resolución de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora de 26 de noviembre de 2014, dice respecto del Campo 8. Economía Financiera y Contabilidad, y en lo que interesa:

«3. Entre las aportaciones se valorarán preferentemente:

a) Los trabajos publicados en revistas de reconocida valía, aceptándose como tales las que ocupen posiciones relevantes en los listados por ámbitos científicos del *Journal Citation Reports (JCR) Social Sciences Edition* y *JCR Science Edition* del *Web of Science*, así como en *SCOPUS*.

b) También se considerarán de reconocida valía los artículos publicados en revistas que ocupen posiciones relevantes en otros internacionales de referencia siempre que, a juicio del comité asesor, cuenten con una calidad científica similar a las incluidas en los índices mencionados y satisfagan los criterios que se especifican en el apéndice I de esta resolución.

c) Las revistas electrónicas estarán sujetas a los mismos criterios que las demás.

d) Los libros y capítulos de libros, si procede, en cuya evaluación se tendrá en cuenta el número de citas recibidas; el prestigio de la editorial; los editores; la colección en la que se publica la obra; las reseñas en las revistas científicas especializadas.

(...)

4. Se valorará desfavorablemente la reiterada publicación de trabajos en revistas o editoriales pertenecientes o asociadas al mismo organismo donde el solicitante realiza su investigación. Podrá valorarse desfavorablemente la frecuente publicación de artículos en la misma revista cuando éstas no sean de reconocido prestigio.

5. Como norma general, para obtener una evaluación positiva, las cinco aportaciones del currículum vitae abreviado deberán cumplir lo descrito en los apartados anteriores.

6. Con carácter orientador, se considera que para obtener una evaluación positiva en las áreas de Ciencias Económicas y Empresariales se deben cumplir alguna de las siguientes condiciones:

a) Que las cinco aportaciones sean artículos publicados en revistas que ocupen posiciones relevantes en los listados mencionados en el apartado 3 a).

b) Que al menos dos de las cinco aportaciones sean artículos publicados en revistas de relevancia significativa dentro de las áreas del Campo 8 recogidas en el *JCR Social Sciences Edition* o *JCR Science Edition*. El resto de las aportaciones podrán ser aquellas que cumplan los criterios recogidos en el apartado 3.

En todos los casos, se valorarán los indicios disponibles sobre las citas recibidas por cada aportación concreta, utilizando el índice de impacto de la revista como una referencia de carácter general».

No cuesta especial esfuerzo advertir –su sola lectura lo pone de manifiesto– que según los preceptos de la Orden el objeto de la evaluación son los trabajos o aportaciones incluidos en el *currículum vitae* abreviado. Y lo mismo resulta de la resolución aunque ofrezca una serie de criterios para valorar preferentemente las aportaciones que se ajusten a ellos y, en particular, establezca pero solamente "con carácter orientador" las dos condiciones para la evaluación positiva incluidas en los apartados a) y b) del n.º 6 transcrito.

Asimismo, es claro que resulta suficiente motivación la ofrecida por el comité de expertos cuando la resolución de la Comisión Nacional la siga. En este caso, hay ciertamente esa motivación por las razones que explica la sentencia y en las que se fija el escrito de oposición. Ahora bien, la cuestión planteada por el recurso de casación, tal como lo destaca el auto de admisión e insiste el escrito de interposición, no es de carácter formal sino sustantivo: versa sobre si basta o no con atender al medio en que se han publicado las aportaciones para decidir si cumplen o no los requisitos de calidad necesarios para su evaluación favorable.

**SEXTO.-** *El juicio de la Sala. Procede estimar el recurso de casación y el recurso contencioso-administrativo.*

De la exposición anterior se desprende, sin dificultad, que no es suficiente para decidir si las aportaciones sometidas a la evaluación de la Comisión Nacional merecen o no un juicio técnico favorable o positivo la consideración de la publicación en la que han aparecido. No se deben desconocer las dificultades que entraña esa labor, ni que quienes deben realizarla, especialistas en el campo de investigación al que corresponden las aportaciones, deben contar con instrumentos que les permitan afrontar el trabajo – voluminoso y complejo– de discernir si las aportaciones presentadas por los investigadores merecen o no ser evaluadas favorablemente ni que, en ese sentido, saber que se publicaron en revistas o medios que gozan de reconocimiento de calidad, facilita esa labor. El Abogado del Estado se extendió con razón sobre ello en la vista. E, igualmente, tiene razón en que la calidad de la publicación es un indicador que se extiende a lo que en ella se publica.

Ahora bien, con toda la importancia que se debe reconocer a esas consideraciones de tipo práctico, se ha de estar a lo que establecen los preceptos que regulan esta actuación administrativa. De acuerdo con ellos, resulta claro que es el trabajo, la aportación, no la publicación, el que ha de valorarse en función de si contribuye o no al progreso del conocimiento, si es o no innovador y creativo o meramente aplicativo o divulgador. Y los criterios específicos indicados por la resolución de 26 de noviembre de 2014 no alteran ni el objeto ni los parámetros sustantivos de la evaluación. Simplemente, añaden elementos para atribuir preferencia y orientar la decisión que se deba tomar, pero la preferencia que se haya de dar a unas aportaciones no implica la exclusión o inhabilidad para una evaluación favorable de las que no reúnan los requisitos determinantes de la misma. De igual modo, orientar no equivale a obligar, a imponer, ni limita la valoración a los trabajos que se ajusten al n.º 6 de la resolución.

Así, pues, las investigaciones, las aportaciones presentadas por los interesados, no pueden dejar de examinarse sólo por el hecho de que no se publicaran en las revistas o medios incluidos en los índices o listados identificados en la resolución de 26 de noviembre de 2014. Ni tampoco están excluidos por esa sola razón de la máxima valoración permitida por la Orden de 2 de diciembre de 1994. Dependerá de su contenido la evaluación que merezcan. Y a ello han de referirse el comité de expertos o los especialistas en los informes que emitan al respecto y en los que se fundamente la decisión de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora.

En consecuencia, la sentencia no ha interpretado correctamente los preceptos aplicables de la Orden de 2 de diciembre de 1994 –sus artículos 7.1 y 8.3– ni la resolución de 26 de noviembre de 2014, tal como defiende el escrito de interposición, y la respuesta a la cuestión suscitada por el auto de admisión ha de ser la de que la motivación necesaria ha de venir referida también a si las aportaciones de la Sra. Graciela reúnen o no las características que apuntan los criterios generales sentados por el artículo 7.1 de la Orden de 2 de diciembre de 1994.

Procede, en definitiva, estimar el recurso de casación, anular la sentencia de instancia y estimar el recurso contencioso-administrativo, así como anular las resoluciones de la Comisión Nacional de Evaluación de la Actividad Investigadora y del Secretario de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades impugnadas en la instancia y disponer la retroacción de las actuaciones en los términos pedidos por la demanda.

**SÉPTIMO.-** *Costas.*

A tenor de lo establecido por los artículos 93.4 y 139 de la Ley de la Jurisdicción, no hacemos imposición de costas en la instancia por las dudas suscitadas por la cuestión controvertida y respecto de las del recurso de casación cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento sexto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 1281/2017, interpuesto por doña Graciela contra la sentencia n.º 651, dictada el 23 de noviembre de 2016, por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y anularla.

(2.º) Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 71/2016, anular la resolución de 27 de noviembre de 2015 del Secretario de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, desestimatoria del recurso de alzada contra la de 17 de junio de 2015 de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora, y anularlas así como disponer la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la evaluación de las aportaciones científicas de la recurrente a fin de que el Comité Asesor del Campo





8 la lleve a cabo considerando las características de los trabajos de investigación además de las del medio en que se han publicado y motivando conforme a los criterios de la Orden de 2 de diciembre de 1994 y de la resolución de 26 de noviembre de 2014 las puntuaciones que asigne a cada aportación.

(3.º) No hacer imposición de costas en la instancia por las dudas suscitadas por la cuestión controvertida y disponer, respecto de las del recurso de casación, que cada parte abone las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ