

# ¿ES EINSTEIN MEJOR QUE KELSEN? LA EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA EN ESPAÑA

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO\*

## Resumen

*En este trabajo se analizan, en primer término, las directivas constitucionales que deben informar los procedimientos estatales de evaluación de la investigación. La libertad de investigación científica [artículo 20.1 b) CE] exige que esos procedimientos sean «adecuados» a la ciencia y que en ellos participe la ciencia misma. Tras la presentación de los conceptos utilizados en el debate internacional sobre la evaluación de la investigación (bibliometría, criterios cuantitativos o cualitativos, peer review, etc.), se exponen los diversos tipos de procedimientos de evaluación de la investigación existentes en el Derecho español en función del objeto evaluado (trabajos de investigación, currículum de investigadores, proyectos de investigación y evaluación institucional). Se tratan, a continuación, las características propias de la ciencia del Derecho que son relevantes desde la perspectiva de la evaluación de la investigación jurídica. Y se concluye con algunas propuestas que giran en torno a la idea de que sobre el Estado pesa la responsabilidad de crear organizaciones y procedimientos que sirvan a cada una de las comunidades científicas para fijar los criterios que serán aplicados en la evaluación de la investigación que se realiza en cada una de esas disciplinas.*

## Palabras clave

*Evaluación de la investigación, Universidades, libertad de investigación científica, sexenios, acreditaciones, proyectos de investigación, ciencia jurídica.*

## Abstract

*This paper first examines the constitutional provisions that must guide public research assessment procedures. Freedom of research (Art. 20(1)(b) CE) requires these procedures to be «suitable» for science as well as for science to be involved therein. After presenting the concepts and notions used in the international debate on research assessment (biblio-*

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

*metrics, quantitative or qualitative assessment criteria, peer review, etc.), there is an outline of the various types of research assessment procedures in place under Spanish law according to the subject of assessment (research works, researchers' CVs, research projects and institutional assessments). The paper then looks into the characteristics of legal science that are relevant from the perspective of legal research assessment. The closing remarks include a set of proposals revolving around the idea that public authorities must create organizational structures and procedures allowing every scientific community to set the criteria to be applied to research assessment within each scholarly field.*

### Keywords

*Research assessment, universities, higher education, freedom of research, sexenio, accreditation, research projects, law, legal science, legal research.*

SUMARIO: I. Presentación: ¿Por qué está el Estado evaluando la actividad investigadora? II. Directivas constitucionales para la evaluación estatal de la investigación. 1. La vertiente jurídico-objetiva de la libertad de investigación científica [art. 20.1.b) CE]: evaluaciones adecuadas a la ciencia, evaluaciones en las que participa la ciencia misma y evaluaciones evaluadas en sus efectos sobre la ciencia. 2. La reserva de ley [art. 53.1 en relación con el art. 20.1.b) CE]: el mandato de que sea precisamente el legislador el que regule los aspectos esenciales de la evaluación. 3. El derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE). III. Objeto, criterios, instrumentos y procedimientos de evaluación de la investigación. 1. La «jerga de los evaluadores». 2. Criterios cuantitativos y criterios cualitativos. 3. Instrumentos de las evaluaciones: indicadores bibliométricos y *peer review*. 4. El procedimiento de evaluación. IV. Tipos de evaluación de la investigación en el Derecho Español. 1. Evaluación directa de trabajos de investigación. 2. Evaluación de proyectos de investigación. 3. Evaluación de investigadores. 4. Evaluación institucional de la investigación. V. Características de la ciencia jurídica relevantes desde la perspectiva de la evaluación de la investigación. 1. La ciencia jurídica es fundamentalmente una ciencia hermenéutica de textos normativos. 2. Vinculación de la ciencia jurídica con la práctica del Derecho. 3. Segmentación del objeto de la ciencia jurídica por la dependencia de ordenamientos nacionales. 4. Vinculación de la investigación a la lengua de las normas. 5. Formatos de publicación de los trabajos de investigación. 6. Ciencia de autoría fundamentalmente individual. VI. Criterios para la evaluación de la calidad de la investigación jurídica. VII. Conclusiones y propuestas.

## I. PRESENTACIÓN: ¿POR QUÉ ESTÁ EL ESTADO EVALUANDO LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA?

**D**ESDE que, con la Declaración de la Sorbona de 1998 y la Declaración de Bolonia de 1999, se inicia el proceso de convergencia hacia el denominado Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) en la legislación universitaria de

los Estados miembros empezó a entrar el concepto de «garantía de la calidad» (1), asociado casi necesariamente a la práctica de la evaluación. Como la garantía de la calidad, la evaluación se ponía al servicio de dos objetivos primarios del EEES: el incremento de la competitividad del sistema europeo de enseñanza superior y su internacionalización.

Detrás (en el plano de las ideas) del proyecto de creación del EEES y antes (en el tiempo) la evaluación de los resultados de la actividad docente e investigadora había surgido como técnica vinculada al *New Public Management*, entre cuyos postulados centrales figuraba el retraimiento del Estado de la dirección material de las actividades productivas, el otorgamiento de más autonomía a los sujetos que las realizan y la concentración del control en los resultados (*output*) (2). Aplicado a la actividad de las Universidades, esto implicaba la introducción de procedimientos de evaluación de los resultados de la docencia y la investigación. El déficit de dirección democrática que surgía por la reducción de las directivas materiales procedentes del Estado (*input*) se substituyó por la obligación de dar cuentas (sobre todo, de la utilización de recursos económicos) en relación con esos resultados ante los parlamentos y la sociedad. Rendición de cuentas, eficiencia y transparencia en la asignación de recursos públicos escasos se convirtieron en principios que gobernaban la actividad académica a través de las evaluaciones (3). Por otra parte, las evaluaciones académicas empezaron a demostrar su eficacia legitimadora de decisiones políticas: para que el Estado haga política científica racionalmente (y pueda generar la aceptación de sus destinatarios) es necesario hacer transparente el estado de las cosas a través de la información que se obtiene en las evaluaciones (4).

Los partidarios de las evaluaciones académicas encontraron en las ideas expuestas las palabras clave de sus argumentos: autonomía institucional (que permite dar cuenta solo de los resultados), competencia y competitividad, reparto de recursos públicos vinculado a objetivos, eficiencia y transparencia, etc. Los detractores también han articulado su respuesta al fenómeno que ellos designan como «evaluitis» (5): la ciencia ha avanzado históricamente sobre el fundamento de la motivación interna y la autodeterminación investigadora de los científicos (6); la

---

(1) Para España véase el artículo 35 (garantía de la calidad) de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (en adelante, LOU). Otras abreviaturas utilizadas en este trabajo: FECYT, Fundación Española para la Ciencia y Tecnología; LPAC, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJSP, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; TRLEBEP, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Una versión en inglés de este trabajo es accesible aquí: <http://www.revistasmarcialpons.es/index.php/revistaderechopublico/issue/view/2>.

(2) Sobre esto, sintéticamente, SCHUPPERT, G. F. (2000), *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden, pp. 999 y ss.; CHEVALLIER, J. (2008), *El Estado postmoderno* (traducción al castellano de 2011), Bogotá, pp. 124 y ss.

(3) Así, SECKELMANN, M. (2018), *Evaluation und Recht*, Tübingen, pp. 12-13, 339.

(4) SECKELMANN (2018: 49-60).

(5) Así, el título del trabajo de FREY, B. S. (2006), «Evaluitis-Eine neue Krankheit», *Center for Research in Economics, Management and the Arts*, working paper núm. 18, accesible aquí: <http://www.crema-research.ch/papers/2006-18.pdf>.

(6) En contra del «cientifismo de corte utilitarista» que constituiría el trasfondo de las evaluaciones de la investigación y del moderno concepto de investigador (frente al científico) y que «limita sustancialmente la libertad de creación científica que (estaría) destinada a promover», DARNACULLETA, M. (2018), «Libertad de investigación científica y promoción de la ciencia en beneficio del interés

evaluación sustituye la confianza social en los científicos por un control que perjudica la creatividad e introduce incentivos perjudiciales, entre los que se encuentra el de dar prevalencia a la cantidad de la producción investigadora sobre la calidad; las evaluaciones no son capaces de reflejar adecuadamente los resultados del trabajo científico y entorpecen la tarea de la investigación con cargas burocráticas pesadas y recurrentes, etc. (7).

La crítica también se centra en los incentivos negativos que la evaluación de la investigación generaría sobre el otro pilar de la actividad universitaria: la tarea docente. El premio a la investigación (que genera un prestigio nacional e internacional) puede dar lugar a un menosprecio relativo de la docencia (que siempre se despliega localmente) y, con ello, a un decrecimiento de la calidad docente. No es impensable que esto suceda, si, por ejemplo, como consecuencia de unos buenos resultados en la evaluación de la investigación, se reduce la carga docente de los que son considerados como mejores investigadores (8). Algún estudio reciente ha mostrado que la *cantidad* de la investigación no tiene impacto, ni positivo ni negativo, sobre la docencia; y que, sin embargo, la *calidad* de la investigación parece que sí está vinculada a la calidad de la docencia, pero por la sencilla razón de que los mejores académicos tienden a destacar en cualquier cosa que hacen (9).

No se va a tratar en este trabajo la evaluación de la docencia (por ejemplo, la verificación de los planes de estudios que ofrecen las Universidades) que plantea problemas y tiene justificaciones propias e independientes de las de la evaluación de la investigación. Aunque solo fuera porque la libertad de enseñar en las Universidades tiene en el otro lado de la balanza el derecho de los estudiantes a una educación de calidad; y porque enseñar no es solo un derecho fundamental, sino, también, una tarea estatal (10). Los puntos de partida teóricos de la evaluación de la docencia y de la investigación son, pues, distintos.

El análisis que se realiza en este trabajo no plantea ya la discusión sobre si debe o no evaluarse la investigación, sino sobre la mejor manera de evaluar la actividad investigadora, en concreto, en el ámbito de la ciencia del Derecho. Creo necesario decir, no obstante: ¡ojalá se evaluaran tan intensamente como la investigación otras actividades en las que el Estado invierte muchos más recursos que en ella!

---

general», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 232 y ss.

(7) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011), *Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung*, pp. 2-9. Los informes y publicaciones de este órgano consultivo del *Bund* y los *Länder* alemanes en materia de política científica son accesibles en su página web: <https://www.wissenschaftsrat.de>.

(8) Sobre estos posibles incentivos negativos, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 31).

(9) Así, con referencia a un estudio realizado en la Universidad de Maribor (Eslovenia), CADEZ, S.; DIMOVSKI, V., y ZAMAN GROFF, M. (2017), «Research, teaching and performance evaluation in academia: the salience of quality», *Studies in Higher Education*, 42:8, pp. 1455-1473.

(10) Aunque, en sentido amplio, pueda afirmarse (porque así lo establece el artículo 1.1 LOU) que el servicio público que realiza la Universidad también incluye, junto a la docencia, la investigación y el estudio; sobre esto, Íñigo SANZ RUBIALES (2018), «La Universidad: entre el servicio público y la competencia», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 49 y ss., en concreto, pp. 62-63.

## II. DIRECTIVAS CONSTITUCIONALES PARA LA EVALUACIÓN ESTATAL DE LA INVESTIGACIÓN

A la actividad estatal de evaluación de la investigación se imponen exigencias constitucionales fundamentalmente derivadas de: a) la libertad de investigación científica [art. 20.1 b) CE]; b) el mandato de que sea precisamente el legislador el que regule los aspectos esenciales de la evaluación [reserva de ley: artículo 53.1 en relación con el artículo 20.1.b) CE]; y c) el derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE) afectado por los flujos de información que tienen lugar en los procedimientos de evaluación.

### 1. La vertiente jurídico-objetiva de la libertad de investigación científica [art. 20.1.b) CE]: evaluaciones adecuadas a la ciencia, evaluaciones en las que participa la ciencia misma y evaluaciones evaluadas en sus efectos sobre la ciencia

Las consecuencias jurídicas (relativas a la obtención de un grado académico o de recursos económicos, o a la promoción profesional del investigador, etc.) que las normas vinculan al resultado de los procedimientos públicos de evaluación de la investigación tienen un *efecto directivo* obvio sobre el desarrollo de la actividad científica. El profesor que hoy día no quiera quedar prácticamente fuera del sistema académico español sabe que cada seis años tiene que someter cinco de sus publicaciones científicas al juicio de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI), cuyos criterios de valoración inevitablemente influyen en la actividad profesional de los miembros de cada uno de los «campos» (11) del «subsistema social» (12) de la ciencia. Los criterios del *soft law* que ANECA utiliza para evaluar las solicitudes de acreditación determinan intensamente las decisiones relativas a la tarea investigadora de una profesora contratada doctora que quiere llegar a ser profesora titular y catedrática. Los grupos universitarios de investigación dirigen sus esfuerzos científicos hacia temas incluidos en los programas cuya financiación gestiona la Agencia Estatal de Investigación, competente para la evaluación *ex ante* y *ex post* de los proyectos presentados por aquellos. La financiación de Universidades específicamente vinculada a los resultados de la investigación funciona también como un incentivo que afecta a la actividad investigadora el profesorado; etc.

La *vertiente subjetiva* del derecho fundamental a la investigación científica, que protege la *creatividad* (la búsqueda independiente de la respuesta a una cuestión científica) y la *comunicación* de sus resultados (su inserción en el contexto discursivo permanente que promueve el avance científico) (13) por parte del inves-

---

(11) A los efectos de la solicitud de sexenios de investigación la comunidad científica se divide en 11 campos. Véase, para la última convocatoria, la Resolución de 14 de noviembre de 2018, de la CNEAI, por la que se publican los criterios específicos aprobados para cada uno de los campos de evaluación.

(12) La expresión es, conocidamente, de LUHMANN, N. (1965), *Grundrechte als Institution*, Berlín, pp. 23 y 186 y ss.

(13) La creatividad y su comunicabilidad son para SECKELMANN (2018: 226-227) las dos características que identifican lo científico. En torno al concepto de «creatividad» propone Antonio

tigador, no es –a mi juicio– la mejor perspectiva de análisis de las evaluaciones (14), cuando las más relevantes entre ellas son –al menos formalmente– voluntarias. El investigador que no solicite sexenios, no quiera promocionarse a través de las acreditaciones que otorga ANECA o no esté interesado en la financiación de sus proyectos de investigación, apenas percibirá en su ámbito de autodeterminación creativa el efecto directivo de los criterios de evaluación de la investigación que utiliza el Estado. Aunque, posiblemente, no podrá escapar de la fuerza directiva de los criterios que aplican los sujetos (en general, privados) titulares de las revistas y editoriales en los que ese investigador pretenda publicar (sometiéndose a un *peer review*) sus trabajos.

La mayor parte de las evaluaciones de la investigación se explican porque el Estado no solo está comprometido con el respeto a un ámbito de autodeterminación de sus ciudadanos [vertiente subjetiva del derecho fundamental garantizado en el artículo 20.1 b) CE], sino que ha asumido como tarea propia la promoción de la ciencia y de la investigación científica. El Estado ha «institucionalizado» la creación científica a través de organizaciones, procedimientos y financiación estatales (15). Y de la *vertiente jurídico-objetiva* de la libertad de investigación científica se deduce que esos instrumentos típicos de dirección estatal (la organización, el procedimiento y la financiación) han de estar regulados de forma que queden neutralizadas las posibilidades de injerencia del Estado en «lo propiamente científico»; y, por lo pronto, también, que está excluido que cualquier forma de promoción estatal de la investigación cause un perjuicio en la ciencia misma.

Lo que esto significa para las evaluaciones de la investigación es, según va a explicarse a continuación: i) que estas no deben interferir en el desarrollo de la ciencia conforme a sus propias reglas (16), es decir, las evaluaciones han de ser «adecuadas» a la ciencia; ii) que la ciencia misma ha de participar en el diseño (*ex ante*) de los procedimientos de evaluación y en las propias evaluaciones; y iii) que se impone al Estado una obligación de observar (*ex post*) los efectos que la evaluación despliega sobre la actividad científica y de corregir las eventuales desviaciones.

Sobre la «adecuación» de la evaluación a la ciencia debe decirse, en primer término, que los procedimientos de evaluación no son, en sí, extraños a la ciencia misma. Desde hace siglos se concede el grado de Doctor tras un procedimiento de evaluación por pares de un trabajo original de investigación; y el *peer review* de los trabajos que se envían a las revistas o editoriales surgió en el subsistema social de

---

EMBED TELLO, E. (2017), *La libertad de investigación científica. Una interpretación integrada de sus dimensiones subjetiva y objetiva*, Valencia, pp. 173 y ss., una «reunificación» de las perspectivas subjetiva y objetiva de la libertad de investigación.

(14) No obstante, por ejemplo, SECKELMANN (2018: 425-429) examina las evaluaciones como injerencia en el derecho fundamental a la creación científica con ayuda del principio de proporcionalidad (adecuación, necesidad y ponderación).

(15) La perspectiva del análisis continúa la utilizada en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2012), «Libertad de investigación científica y sexenios», *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, pp. 225-252, en especial, 227-235.

(16) Así, FEHLING, M. (2004), «Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG)», en Rudolf Dolzer y Klaus Vogel (dirs.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, pp. 1 y ss., en concreto, pp. 40 y 62; MAGER, U. (2009), «Freiheit von Forschung und Lehre», en Josef ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tomo VII, Heidelberg, pp. 1075 y ss., en concreto, núm. marg. 12 y 25; y TRUTE, H.-H. (1994), *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung*, Tübingen, pp. 80 y ss.

la ciencia sin ninguna intervención estatal. El criterio de la adecuación a la ciencia excluye, sin embargo, que los procedimientos estatales de evaluación generen, por ejemplo, incentivos negativos para el propio desarrollo científico (17), como sucede cuando los criterios de evaluación que priman la cantidad (más fácilmente valorable) sobre la calidad fomentan la denominada «estrategia salami» (la publicación de un mismo trabajo en «rebanadas» cada vez más finas) (18) o el «efecto Mateo» (el triunfo en un indicador, como la obtención de recursos de terceros para la investigación, potencia el triunfo futuro en ese y en otros indicadores, como la financiación pública por resultados que se conceda teniendo en cuenta los que se han obtenido de privados) (19). La adecuación a la ciencia puede determinar, igualmente, que sea constitucionalmente necesario aplicar criterios de evaluación distintos a disciplinas diversas (20). La utilización del criterio de la cuantía de la financiación obtenida a través de contratos o convenios del artículo 83 LOU como dato determinante para el reparto de fondos de la Universidad entre Facultades o Escuelas beneficiaría a unas disciplinas frente a otras sin atender predominantemente a la calidad de la investigación, sino solo al valor de sus productos en el mercado. Ese criterio de evaluación, como dato único o predominante, no es adecuado a la ciencia. En general, la tendencia detectada por algún autor de primar la financiación de las ciencias aplicadas frente a la investigación fundamental o las ciencias hermenéuticas iría en detrimento de la ciencia misma y, en ese sentido, es también inadecuada a la ciencia (21).

Se ha hablado en este contexto de la adecuación de los procedimientos de evaluación a la actividad investigadora –y con tono crítico– del fenómeno actual de la «proyectización» de la ciencia. Ya no se investigaría simplemente, sino que se trabajaría en proyectos de investigación (22). Toda la ciencia estaría asumiendo la forma del proyecto. El proyecto crea una organización temporal (con sus objetivos, sus etapas, sus resultados pretendidos y su presupuesto) especialmente preparada para ser evaluada con facilidad. Habría aquí una relación recíproca: las evaluaciones conducen a la «proyectización de la ciencia» y los proyectos piden la evaluación de la investigación (23). En este panorama es obvio que salen perdiendo las ciencias que podrían denominarse como «de autoría fundamentalmente individual» (el Derecho entre ellas) (24), en las que el proceso creativo consta, en esencia, de muchos años de «polarización cerebral o atención crónica» del investigador sobre su objeto de estudio; y el resultado cristaliza en el descubrimiento que hace pre-

(17) SECKELMANN (2018: 432).

(18) Sobre esto, por ejemplo, SECKELMANN (2018: 378).

(19) Descrito en 1968 por MERTON, R. K., por referencia al Evangelio de san Mateo, capítulo 25, 29: «al que tiene, le será dado, y tendrá más; y al que no tiene, aun lo que tiene le será quitado».

(20) Así, expresamente, Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán (primer senado) de 26 de octubre de 2004 (ley de Universidades de Brandenburgo), ap. 171; y 17 de febrero de 2016 (verificación de planes de estudio), ap. 60. Sobre esto, SECKELMANN (2018: 384); dice gráficamente la autora que no valen las soluciones de talla única (*one-size-fits-all*).

(21) Así, EMBID TELLO (2017: 239).

(22) Véase la obra de TORKA, M. (2009), *Die Projektförmigkeit der Forschung*, Baden-Baden, en concreto, por ejemplo, p. 9.

(23) Así, SECKELMANN (2018: 242 y 352).

(24) Por todos (sin perjuicio de lo que sobre esto se dirá más adelante), SCHULZE-FIELITZ, H. (2002), «Was macht die Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung aus?», *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 50, pp. 1-68, en concreto, p. 12.

guntarse a su autor «¿cómo no se me ocurrió esto desde el principio?» (25). Porque la «ocurrencia», que no puede programarse en la solicitud de un proyecto de investigación, «viene cuando ella quiere, no cuando queremos nosotros» (26).

Por otra parte, para evitar que los procedimientos de evaluación provoquen efectos directivos ajenos a la racionalidad científica, es necesario que en el *diseño ex ante* de esos procedimientos y, muy especialmente, en la fijación de los criterios que se utilizarán para las valoraciones sea determinante la *participación de los propios científicos*. Solo así puede garantizarse, además, que serán tenidas en cuenta las peculiaridades que a la evaluación imponen las características de cada disciplina (27). La idea regulativa está presente en la Ley de la Ciencia de 2011: es función del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, como órgano de participación, sobre todo (28), de la comunidad científica en los asuntos relacionados con la ciencia, promover el diseño de «mecanismos rigurosos de evaluación» (29).

Igualmente, la vertiente jurídico-objetiva de la libertad de investigación impone que en *la misma ejecución de las evaluaciones* (conforme a los procedimientos y criterios ya establecidos: vigentes para la acreditación para las distintas figuras de profesorado, para la financiación de proyectos o para la concesión de sexenios) sea determinante el juicio formulado por científicos sobre la actividad investigadora de sus pares. El *peer review* es un instrumento fundamental al servicio de la autodirección de la ciencia (30) y, por lo expuesto, para la mayor parte de las evaluaciones (para todas aquellas que no puedan llevarse a cabo utilizando solo indicadores que funcionen automáticamente) una exigencia constitucional.

La garantía de que instrumentos típicos de dirección (la organización, el procedimiento y la financiación) que se utilizan para cumplir con la tarea estatal de promocionar la investigación (art. 44.2 CE) funcionen de forma «adecuada» a la ciencia impone, por último, al Estado una *obligación ex post de observar* cómo están funcionando –desde esa perspectiva de su adecuación a la ciencia– los procedimientos de evaluación de la investigación en cada momento vigentes, y *de corregir* sus disfunciones no previstas originariamente. La (moderna) actividad administra-

---

(25) Así describía el trabajo intelectual del investigador RAMÓN Y CAJAL, S. (1920), *Reglas y consejos sobre la investigación científica. Los tónicos de la voluntad*, Madrid, 2008 (reimpresión de la 6.ª ed. de 1920), en especial, pp. 49-52, 55, 66.

(26) WEBER, M. (1919), *La ciencia como profesión*, Madrid (Espasa Calpe), 1992 (edición en castellano de la conferencia pronunciada por el autor en 1919), p. 62.

(27) WISSENSCHAFTSRAT (2011), *Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung*, p. 35.

(28) El Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación es órgano de participación, también, de los agentes económicos y sociales (art. 9.1 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación), pero al menos dos tercios de los miembros del citado Consejo deben pertenecer a la categoría de «miembros destacados» de la comunidad científica, tecnológica o innovadora (art. 9.3 de la misma Ley 14/2011).

(29) Véase el artículo 9.2.e) de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

(30) Por todos, LIENHARD, A.; TANQUEREL, T.; FLÜCKIGER, A.; AMSCHWAND, F.; BYLAND, K., y HERRMANN, E. (2016), *Forschungsevaluation in der Rechtswissenschaft. Grundlagen und empirische Analyse in der Schweiz*, Berna, p. 115; WISSENSCHAFTSRAT (2017), *Peer Review in Higher Education and Research. Position Paper*, p. 9.



tiva de la evaluación normativa *ex post* (31), «para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos» (32), es, en el ámbito que ahora nos ocupa, un mandato *iusfundamental*. Los procedimientos públicos de evaluación de la investigación han de ser, por eso, periódicamente *evaluados*, para que sea posible reflexionar sobre los efectos pretendidos y sobre los no deseados (33). La información resultante de esos procedimientos de «evaluación de la evaluación» de la investigación (evaluación de segundo grado o metaevaluación) (34) ha de ser tenida en cuenta por el legislador, los demás órganos dotados de poder normativo en esta materia y las Administraciones evaluadoras, para que cada órgano lleve a cabo los ajustes que procedan en su ámbito de competencias (35).

## 2. La reserva de ley [art. 53.1 en relación con el art. 20.1.b) CE]: el mandato de que sea precisamente el legislador el que regule los aspectos esenciales de la evaluación

La densidad regulativa de las leyes en las que se contiene la disciplina de la evaluación de la investigación está presidida por varios principios constitucionales que se encuentran en situación de tensión, porque pueden jugar en sentidos opuestos. Por una parte, la reserva constitucional de ley en materia de derechos fundamentales [artículo 53.1 en relación con el artículo 20.1 b) CE], como concreción de los principios del Estado de Derecho y la democracia, obliga al legislador a adoptar por sí mismo las decisiones que sean relevantes (ahora no hace falta concretar más) para la realización del derecho fundamental a la libre creación científica. Por otra parte, sin embargo, en esta materia, las regulaciones de los órganos políticos dotados de competencias normativas (tanto los parlamentos como los gobiernos) –conforme se ha expuesto– no pueden ser tan detalladas que no dejen espacio suficiente a los criterios de evaluación procedentes de la misma ciencia (36). En principio, por eso, no es problemático –más bien al contrario– que los criterios sustantivos concretos que se utilizarán en las evaluaciones no estén contenidos ni en la ley, ni en el reglamento (37).

Desde la perspectiva de la vertiente jurídico-objetiva del derecho a la libre investigación científica tienen que ser los científicos de cada disciplina (eso sí, a través de organizaciones y procedimientos suficientemente regulados por ley) los que fijen esos estándares que se utilizarán en la evaluación. Y aquí tiene también entrada, por último, el principio de separación de poderes, entendido como directiva al servicio de la eficiencia en el cumplimiento de las tareas estatales: que los órganos públicos se repartan el trabajo en función de lo que cada uno está en mejor

(31) Véase, por todos, EMBID TELLO, A. E. (2019), «Calidad normativa y evaluación *ex-post* de las normas jurídicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.

(32) Véase el artículo 130.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

(33) WISSENSCHAFTSRAT (2011: 34).

(34) Esta terminología, en LIENHARD y otros (2016: 101-102).

(35) En sentido semejante, SECKELMANN (2018: 428).

(36) Así, por ejemplo, en el Derecho alemán, las dos decisiones ya citadas: Sentencias del Tribunal Constitucional Federal alemán (primer senado) de 26 de octubre de 2004 (ley de Universidades de Brandenburgo), ap. 169; y 17 de febrero de 2016 (verificación de planes de estudio), ap. 60.

(37) En contra, sin embargo, EMBID TELLO (2017: 253).

posición de hacer con los medios de los que está dotado (38). Parece claro, desde este punto de vista, que son la organización y los procedimientos de la Administración los más adecuados para que la misma ciencia fije de forma clara y previsible, pero, también, adecuadamente flexible, los criterios que se utilizarán en las evaluaciones. A mi juicio, un documento administrativo de *soft law* en esta materia (como los que se publican en la página web de ANECA), elaborado por un comité de científicos integrados en una agencia estatal, puede ser más «adecuado» a la ciencia, por su origen y por su finalidad, que una regulación legal o reglamentaria.

No es fácil pronunciarse en abstracto y con seguridad sobre lo que el artículo 53.1 CE en relación con el artículo 20.1 b) CE exige que sea regulado precisamente por ley. En principio, sin embargo, parece que corresponde a la decisión del legislador, al menos, identificar el objeto de la evaluación (si se evalúa el currículum investigador de un científico, o los resultados de la investigación de una Universidad, etc.) y sus consecuencias jurídicas (relativas a la financiación de las Universidades, a la carrera profesional de los investigadores, etc.), así como la adopción de las reglas más importantes relativas a la composición y el funcionamiento de los órganos a los que aquella se encomienda, y del procedimiento que debe observarse (39).

Si se toma como modelo, por ejemplo, la regulación del artículo 57 LOU relativo a la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios, parece que podría concluirse que no cumplen con las exigencias derivadas de la reserva constitucional de ley ni la ordenación normativa de los sexenios, que –como se verá– ya constituyen una pieza clave del sistema estatal de promoción de la ciencia y, no obstante, siguen regulados, en lo esencial, por normas de rango reglamentario (40); ni las evaluaciones derivadas del Programa Campus de Excelencia Internacional, de relevancia muy notable para el sistema universitario español y que, sin embargo, se regulan por Órdenes Ministeriales que apenas cuentan con la cobertura de reglas legales sustantivas (41).

### 3. El derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE)

Una nueva perspectiva *iusfundamental* ha entrado con fuerza en el Derecho regulador de la evaluación estatal de la investigación durante los últimos años: la del derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 18.4 CE), altamente comprometido por los volúmenes de la información que debe suministrarse en los procedimientos administrativos que se tramitan con esta finalidad. El investigador o la investigadora que haya cumplimentado electrónicamente la solicitud de los conocidos como «sexenios de transferencia» en la (primera) convocatoria

---

(38) Así, por ejemplo, MAURER, H. (1999), *Staatsrecht*, Múnich, p. 371.

(39) De forma parecida, SECKELMANN (2018: 398-404).

(40) Sobre esto, véase RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2012: 235-239).

(41) El artículo 62 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, regula los proyectos que contarán con prioridad en el programa, pero el procedimiento y la organización de las evaluaciones de esos proyectos se regulan en la Orden EDU/1539/2011, de 2 de junio, por la que se convocan para el año 2011 las ayudas correspondientes al subprograma de excelencia del programa campus de excelencia internacional, y *se desarrolla el procedimiento para otorgar la calificación de campus de excelencia internacional* y para suscribir convenios con las comunidades autónomas en el ámbito de la Orden EDU/903/2010, de 8 de abril.

de 2018 (dotada de «carácter experimental») (42) ya ha podido comprobar el impacto del Reglamento General de Protección de Datos (43) y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, sobre el resumen digital de dicha solicitud, en el que se informa, conforme a los requisitos de las nuevas normas, del responsable del tratamiento de los datos, los fines del tratamiento, la legitimación, los destinatarios, los derechos de los titulares de los datos, etc.

Son muchas las concretas cuestiones que plantea este derecho fundamental al tratamiento de los datos personales que se utilizan en las evaluaciones de la investigación (44). No voy a entrar aquí en ellas. Cabe decir, sin embargo, con carácter general, que, en el contexto de la *evaluitis* que padece (aunque, como se ha expuesto, puedan invocarse finalidades admisibles para las evaluaciones) el sistema universitario español y europeo, el principio de «minimización de datos» (45) puede tener un efecto racionalizador de los procedimientos de evaluación de la investigación. El diseño normativo de las evaluaciones debe coordinarlas de forma que los resultados que ya se han obtenido en una sirvan para las valoraciones que se realizan en otras; y se ahorre al investigador la carga de volver a cumplimentar formularios con datos que ya se aportaron en otro procedimiento.

Puede aludirse aquí, como ejemplo, a alguna de las ideas regulativas del «modelo de financiación de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid (2006-2010)» (46). Para calcular una parte de la financiación que se distribuye para incentivar los resultados de la investigación, se utiliza un coeficiente que se obtiene dividiendo el número de sexenios reconocidos al PDI de cada Universidad por el número de sexenios posibles (47). Un mecanismo semejante se utiliza en el «Plan plurianual de financiación del sistema universitario público valenciano 2010-2017» (48), para el cálculo de la subvención por resultados de la investigación (49). Si se tiene en cuenta que el sexenio es el resultado de una (cada vez más perfeccionada) evaluación cualitativa, puede calificarse como un acierto —a mi juicio— que se utilice ese indicador con dicha finalidad; lo que, además, ahorra el suministro de datos para la evaluación adicional que, en otro caso, tendría que llevarse a cabo a

---

(42) Véanse la Resolución de 14 de noviembre de 2018, 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; y la Resolución de 28 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, por la que se fija el procedimiento y plazo de presentación de solicitudes de evaluación de la actividad investigadora a la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora.

(43) Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

(44) Sobre esto, SECKELMANN (2018: 421-424).

(45) Artículo 5.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos.

(46) Accesible aquí: <http://www.madrid.org/cs/BlobServer?blobkey=id&blobwhere=1220468-875910&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=filename%3DModelofinanciacion.pdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>.

(47) Véanse pp. 16 y 23 del documento citado en la nota anterior.

(48) Accesible aquí: <https://gerencia.ua.es/es/documentos/documentos433/plan-plurianual-de-financiacion-2010-2017.pdf>.

(49) Véanse pp. 9 y 28 del documento citado en la nota anterior.

efectos del reparto de la financiación que se concede a las Universidades por cumplimiento de objetivos.

El principio de minimización de datos aconseja la utilización de pocos (pero buenos) indicadores de la calidad de la investigación en todos los procedimientos en los que esos indicadores sean relevantes y dispensen de aportar más información (50).

### III. OBJETO, CRITERIOS, INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En sentido propio, una evaluación es –en sí misma– una prestación científica consistente en la valoración sistemática y transparente de un objeto (51), de un objeto relativo a la actividad investigadora, si se está haciendo alusión a la evaluación de la investigación. Los resultados de la evaluación, con carácter general, favorecen la iniciación de procesos de aprendizaje y mejora por parte de los evaluados, en su caso (singularmente, si la evaluación se refiere a la actividad de una institución, como la Universidad en su conjunto), tras una fase de debate y reflexión abierta al público interesado; permiten dar cuentas del desarrollo de una actividad a quien se deban esas cuentas (por ejemplo, a quien la financia); y tienen una importante función legitimadora de decisiones (*v. gr.*, relativas al reparto de recursos económicos) y generadora de la aceptación de estas por sus destinatarios (52), que se consigue, sobre todo, si los criterios que han conducido al resultado de la evaluación y su aplicación al caso son suficientemente transparentes.

#### 1. La «jerga de los evaluadores»

Desde hace unos años, la teoría y la práctica de la evaluación de la investigación y, muy especialmente, la de la docencia, han generado una auténtica «jerga de los evaluadores», una terminología de iniciados cuya estridencia (que, a veces, roza lo pedante o lo cómico) es, en parte, responsable del distanciamiento que algunos miembros de la comunidad científica todavía parecen sentir con respecto a las nuevas prácticas de evaluación de la ciencia. En la convocatoria de 2019 del programa Docencia (un procedimiento de evaluación –por ahora– voluntaria de la tarea docente) de la Universidad Autónoma de Madrid se incluía un glosario de términos entre los que figuraban los de «aprendizaje funcional», «gamificación o ludificación» y «aula invertida»; y se pedía al docente que sometía su actividad a evaluación que indicara la forma en que se «desarrolla la retroalimentación con sus estudiantes, adjuntando la evidencia que corresponda en los casos de retroalimentación cualitativa».

Es obvio, no obstante, que la reflexión y el debate sobre cualquier materia exigen la utilización de un mínimo aparato conceptual que permita identificar, con los matices suficientes, los diversos aspectos relevantes del objeto sometido a análisis.

---

(50) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 39).

(51) Así, LIENHARD y otros (2016: 64); puede verse, también, SECKELMANN (2018: 159).

(52) Sobre esto, SECKELMANN (2018: 59-60).

Ese aparato conceptual es lo que voy a intentar exponer en este apartado con una pretensión explícita de sobriedad terminológica.

Las evaluaciones de la investigación pueden ser realizadas por sujetos *públicos* (estas son las que aquí nos interesan fundamentalmente) o *privados* (la que realiza una revista con respecto al trabajo enviado para su publicación en ella); pueden llevarse a cabo *ex ante* (la de un proyecto para el que se pide financiación), *durante* (para examinar los avances parciales) o *ex post* (la evaluación de la consecución de los resultados pretendidos en ese mismo proyecto); pueden ser *internas* (la autoevaluación que presenta una Universidad como primer trámite de un procedimiento más complejo) o *externas* (la del procedimiento de acreditación como ayudante doctor que tramita ANECA con respecto al currículum de una investigadora). Desde el punto de vista del *objeto* (lo que se valora propiamente) de las evaluaciones de la investigación cabe distinguir entre: la evaluación directa de trabajos de investigación (una tesis doctoral o las cinco aportaciones que deben presentarse al sexenio); la evaluación de proyectos de investigación (que no son, como es obvio, en puridad, investigaciones, sino planes de trabajo de actividades de investigación); evaluación de investigadores (para la obtención de una acreditación o en el concurso para el acceso a una plaza de catedrático en una Universidad); y la evaluación institucional (la de la actividad investigadora de una completa Facultad o Universidad) (53). Esta última tipología se utilizará como esquema de la exposición en el apartado siguiente de este trabajo.

Las evaluaciones pueden tener consecuencias fácticas positivas, como suscitar los procesos de debate y mejora a los que se ha hecho referencia antes. También pueden tener consecuencias prácticas negativas (que el Estado tiene la obligación de observar, detectar y corregir), como el fomento indirecto de malas prácticas en la investigación por la presión que ejercen los sistemas de evaluación y la competencia que estos generan (54); o la devaluación de la importancia de la docencia, cuando todo el peso del prestigio académico se coloca en los resultados de la evaluación de la investigación (55), etc. Nos interesan ahora, sin embargo, las *consecuencias jurídicas* que las normas reguladoras de los procedimientos de evaluación de la investigación vinculan a los resultados de esos procedimientos. Ya se ha expuesto que, en principio, la reserva de ley derivada del artículo 53.1 CE en relación con el artículo 20.1.b) CE exige que sea el legislador el que decida sobre este esencial aspecto de las evaluaciones. Al resultado positivo o negativo de una evaluación la norma puede vincular: la obtención del grado de Doctor, o de oportunidades de promoción profesional (acreditaciones), o el acceso a plazas de funcionarios docentes en Universidades; la financiación de proyectos de investigación, o el aumento de la financiación en sistemas de distribución de recursos entre Universidades o Facultades en función de los resultados (56); la obtención de complementos de productividad en la retribución de los profesores (sexenios), u otros incentivos, como la liberación parcial de carga docente (art. 68.2 LOU), etc.

---

(53) Estas clasificaciones, por ejemplo, en LIENHARD y otros (2016: 12-15, 66-72).

(54) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 31).

(55) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 32).

(56) Sobre esto, en Alemania, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 24-27).

## 2. Criterios cuantitativos y criterios cualitativos

A mi juicio, el aspecto más relevante de la evaluación de la investigación, desde el punto de vista de la adecuación a la ciencia de la eficacia directiva de estos procedimientos estatales, es el que se refiere a los *criterios* que se utilizan para valorar el objeto sometido a enjuiciamiento. Debería ser una evidencia que un criterio de evaluación útil para una disciplina científica como la anatomía patológica (por ejemplo, el número de citas computado en una base de datos donde solo figuran revistas que se publican en inglés) puede ser incluso perjudicial para la evaluación de la calidad de la investigación en el campo de la filología española (por la vinculación natural existente entre la lengua en la que se publican los trabajos y la lengua de la propia materia que se investiga). Si los criterios con los que se evalúa no son los adecuados, la dirección estatal de la ciencia a través de los procedimientos de evaluación de la investigación será disfuncional, cuando no directamente dañina para el desarrollo científico. Y eso no lo permite el artículo 20.1 b) CE (libertad de creación científica) en relación con el artículo 44.2 CE (tarea estatal de promocionar la ciencia y la investigación). En mi opinión, en este punto debe centrarse lo más importante del debate actual sobre la evaluación de la investigación, en concreto, de la evaluación de las disciplinas incluidas en el ámbito de lo que se conoce como las humanidades (57).

Son criterios *cuantitativos* aquellos que se pueden expresar en una cifra (número de publicaciones, cantidad de la financiación obtenida a través de contratos o convenios del artículo 83 LOU, etc.). Es obvio que estos criterios tienen la ventaja de ser muy manejables, descargar el trabajo necesario para la evaluación, facilitar las comparaciones y, cuando son aceptados por la correspondiente comunidad científica, son contundentes en su forma de legitimar decisiones. Aunque también se ha destacado con respecto a ellos que, en ocasiones, el aumento cuantitativo de actividades de investigación tiene utilidades marginales decrecientes: por ejemplo, un número muy alto de doctorandos puede poner de manifiesto una baja calidad en la dirección y tutela (58). Los criterios *cualitativos* (v. gr., la valoración referida a si la argumentación en una monografía es precisa y comprensible) exigen una descripción relativa a contenidos, complican la tarea evaluadora y, normalmente, son más vulnerables al quedar expuestos al contraste con otras opiniones subjetivas (59).

## 3. Instrumentos de las evaluaciones: indicadores bibliométricos y *peer review*

Se va a denominar aquí como *instrumentos* de la evaluación las concretas técnicas utilizadas para valorar el objeto de enjuiciamiento. En el conjunto de estos instrumentos se hablará de *indicadores* para los instrumentos de carácter fundamentalmente cuantitativo que pueden expresarse en cifras. Por su parte, el instrumento por excelencia para evaluar conforme a criterios cualitativos es el *peer review*.

---

(57) Sobre esto, por ejemplo, OCHSNER, M.; HUG, S., y GALLERON, I. (2017), «The future of research assessment in the humanities: bottom-up assessment procedures», *Palgrave communications*. 3:17020 doi: 10.1057/palcomms.2017.20.

(58) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 38).

(59) Así, LIENHARD y otros (2016: 171).

Es fácilmente comprensible que los indicadores (el número de citas que recibe una revista en la que se ha publicado un artículo, por ejemplo) no miden la calidad en sí, sino que remiten directamente a otras variables que pueden tener (pero no necesariamente) algo que ver con la calidad (60). No parece correcto afirmar tajantemente, sin embargo, que esos indicadores sean por completo independientes de la calidad: la publicación en una revista con un alto factor de impacto se realiza después de haber superado una evaluación posiblemente muy rigurosa (61). Los indicadores bibliométricos son el resultado de la aplicación de métodos matemáticos y estadísticos a informaciones bibliográficas. Son bien conocidos el *Science Citation Index* (SCI) y el *Social Sciences Citation Index* (SSCI) (creado posteriormente para las ciencias sociales). El *factor de impacto* de una revista expresa un valor medio relativo a la frecuencia de cita de los artículos que se publican en ella. La crítica que entre las comunidades científicas generan algunas deficiencias de estos indicadores da lugar al desarrollo de instrumentos cada vez más sofisticados, como, por ejemplo, el denominado Índice H (*Hirsch-Index*) (62).

En general, esos indicadores descansan sobre datos que arrojan revistas que se publican en inglés y no consideran las monografías y los capítulos de libro, vías de comunicación de los resultados de la investigación habituales en las humanidades (63), por lo que suelen ser enérgicamente rechazados como instrumentos para la evaluación en el ámbito de muchas de las comunidades científicas de ese ámbito. Los datos relativos al número de citas suelen premiar a los temas de moda y a los autores prestigiosos y consagrados; de forma que salen perdiendo relativamente los autores jóvenes y la investigación alternativa (no convencional) o la especializada frente a la general. Por otra parte, es evidente que un mal artículo puede citarse con frecuencia con intención crítica (64). Una reacción de rechazo al imperio de la bibliometría dio lugar a la Declaración de San Francisco sobre la Evaluación de la Investigación de 2012 (65), un alegato contra las métricas centradas en revistas, que –según esa declaración– empezaron siendo una herramienta para ayudar al personal de las bibliotecas científicas a decidir qué revistas había que comprar y terminaron utilizándose como instrumentos para medir la calidad de la investigación.

Problemas semejantes (o más graves) a los de los indicadores bibliométricos suscitan los *rankings* que comparan Universidades (son muy conocidos el de la Universidad Jiao Tong de Shanghai (66) y los *Times Higher Education World University Rankings* (67) y los *ratings* cuya función es comparar disciplinas o facultades. Es ya un tópico referirse a la pobreza de los criterios con los que se elaboran

(60) Así, LIENHARD y otros (2016: 170).

(61) Así, LIENHARD y otros (2016: 106).

(62) Ideado en 2005 por Jorge E. Hirsch. Un investigador tiene un índice h cuando h de sus trabajos tienen h o más citas cada uno. Stephen W. Hawking tenía, por ejemplo, un índice h de 62: había publicado 62 *papers* que habían recibido al menos 62 citas cada uno; sobre esto, SALVADOR CORDECH, P.; AZAGRA MALO, A., y GÓMEZ LIGÜERRE, C. (2008), «Criterios de evaluación de la actividad investigadora en Derecho civil, Derecho privado y análisis del Derecho», *InDret*, 3/2008, pp. 14-15.

(63) Así, SECKELMANN (2018: 381); y OCHSNER y otros (2017: 9).

(64) Estas críticas, en EMBID TELLO (2017: 256, 265).

(65) DORA: San Francisco Declaration on Research Assessment; disponible en: <https://sfдора.org/>.

(66) <https://cwur.org/2019-2020.php>.

(67) <https://www.timeshighereducation.com>.

algunos de esos listados comparativos y a la falta de transparencia de sus procedimientos de elaboración. Y, sin embargo, es innegable que generan efectos de competencia nacional e internacional (68). El *ranking* del proyecto europeo U-Multirank (69) es el resultado de una opción metodológica que se separa expresamente de otras en las que habitualmente son premiadas las Universidades anglosajonas. Nada cabe objetar, desde luego, a la información que ofrezca un *ranking* que esté elaborado conforme a criterios válidos para la comparación y transparentes, y sobre la base de juicios realizados por científicos. Es una evidencia que el Estado no puede asumir acríticamente *rankings* y *ratings* privados para vincularles consecuencias en decisiones de carácter público (70).

Como ya se ha dicho, el instrumento de valoración cualitativa por excelencia es el *peer review*, expresión del autocontrol institucionalizado de la ciencia (71). El evaluador desempeña, en el cumplimiento de esta función, el papel de guardián del acceso (*gatekeeper*) a las consecuencias positivas que deriven del procedimiento de evaluación (una publicación, una acreditación o la financiación de un proyecto). Para que funcione bien un *peer review* es necesaria la existencia de unos estándares conocidos por los miembros de la correspondiente disciplina y a los que estos se sienten vinculados (72); y también que entre el evaluador y el evaluado exista una «distancia de alcance medio» (73), que no siempre puede conseguirse en pequeñas comunidades científicas. Es muy útil que quien encomienda el *peer review* proporcione al evaluador buenos formularios (con un adecuado desglose de los criterios relevantes) para realizar su informe; y que el evaluador responda concretamente a las preguntas identificadas en el formulario (74). Es suficientemente conocido que internet permite y está dando lugar a otras formas de *peer review on line*.

Se critica del *peer review* su limitada intersubjetividad (75) y su sesgo contrario a la interdisciplinariedad y a la innovación (76). El estricto cumplimiento de la función de guardián de los estándares vigentes puede contribuir a retrasar las innovaciones y detener los cambios de paradigma (77). Es necesaria la reflexión sobre las cuestiones relativas a la selección de los evaluadores, a través de la cual, por ejemplo, el resultado de la evaluación puede en alguna medida teledirigirse por quien encarga el informe. La práctica del *peer review* mejorará posiblemente cuando las organizaciones que los encomiendan informen *a posteriori* al evaluador sobre si se ha considerado que la evaluación estaba correctamente realizada, cuando se proporcione información al evaluador sobre las decisiones adoptadas con apoyo en los informes, o cuando un evaluador reciba otros informes emitidos con respecto al mismo objeto que el suyo para poder compararlos (78).

---

(68) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 23-24).

(69) <https://www.umultirank.org/>.

(70) Así, SECKELMANN (2018: 462).

(71) WISSENSCHAFTSRAT (2011: 16).

(72) Así, LIENHARD y otros (2016: 116).

(73) SECKELMANN (2018: 374).

(74) OCHSNER y otros (2017: 9).

(75) OCHSNER y otros (2017: 9).

(76) LIENHARD y otros (2016: 120).

(77) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2017), *Peer Review in Higher Education and Research, Position Paper*, p. 8.

(78) WISSENSCHAFTSRAT (2017: 28).



Especialmente importante es la garantía de la *objetividad* del evaluador. Creo que es discutible si los artículos 23 y 24 LRJSP (relativos a la abstención y recusación) se aplican directamente a los evaluadores que intervienen en los procedimientos administrativos de los que aquí se está tratando. No está claro que esos científicos sean «autoridades» o «personal al servicio de la Administración» en el sentido del citado artículo 23 LRJSP. Sin embargo, la idea regulativa de esos preceptos de evitar el conflicto de intereses para garantizar la objetividad debe regir también en estos procedimientos, sin duda, aunque sea a través de otras reglas concretas adaptadas al ámbito de la actividad científica, como las que no es infrecuente encontrar en los códigos éticos o los formularios de evaluación de agencias estatales que llevan a cabo evaluaciones.

En este contexto se sitúa también la cuestión de la *anonimidad* de los evaluadores. Estos prefieren emitir sus evaluaciones anónimamente para expresar su juicio con más libertad. Y esto favorece objetivamente a la ciencia. Los evaluados, por su parte, desean toda la información posible sobre los evaluadores, para poder hacerse cargo de la competencia del autor de la evaluación (79). Además, es evidente que la anonimidad imposibilita la recusación. Sobre esta cuestión, en concreto, para los procedimientos que den lugar a la asignación de recursos públicos, el artículo 5.2 de la Ley de la Ciencia de 2011 dispone que «en los procesos en que se utilice el sistema de evaluación por los pares se protegerá el *anonimato* de los evaluadores, si bien su identificación quedará reflejada en el expediente administrativo a fin de que los interesados puedan ejercer los derechos que tengan reconocidos». No es muy expresivo este último inciso, ciertamente. Podría argumentarse que el anonimato del *peer review* es una regla «adecuada a la ciencia» que favorece el desarrollo de la creación científica y que, por tanto, tiene peso suficiente como para poder ser ponderado con el derecho de acceso a la información relativa a la identidad del evaluador por parte del interesado, como sucede con otras solicitudes de información que perjudiquen «el secreto requerido en procesos de toma de decisión» [artículo 14.1 k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno]. Donde el anonimato imposibilitara la recusación sería necesaria la previsión de alguna garantía alternativa como, por ejemplo, la necesidad de solicitar dos evaluaciones.

Constituye una importante responsabilidad del Estado garantizar, con la colaboración de la ciencia misma, que los criterios y los instrumentos que se utilizan en los procedimientos de evaluación sean «adecuados a la ciencia» en el sentido al que se ha hecho alusión anteriormente. Es necesario, en la decisión sobre esos aspectos de importancia determinante en la evaluación, tener en cuenta, en primer lugar, el tipo de evaluación del que se trate: no es lo mismo valorar los resultados del conjunto de una Universidad (donde pueden tener más peso los criterios cuantitativos y los instrumentos de medición bibliométricos) que evaluar la actividad investigadora de un científico que solicita una acreditación (procedimiento en el que debe estar, sin más, excluida la utilización de criterios solo cuantitativos) (80). En segundo término, puede aceptarse que en el diseño de las evaluaciones se preste atención a la relación entre el *coste* de la tramitación del procedimiento y el *bene-*

(79) WISSENSCHAFTSRAT (2017: 11).

(80) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2017: 39).

*ficio* derivado de la inclusión de los instrumentos más complejos (81): la fácil utilización de la bibliometría no justifica aplicarla a todos los casos, pero tampoco parece ponderado tener que prescindir siempre de ellos para usar el más caro y lento de los instrumentos de valoración. Por último, debe corresponder a las comunidades científicas la responsabilidad de implicarse en el diseño de los criterios e instrumentos ponderados y adecuados para la valoración en cada una de sus disciplinas (82).

La reflexión en torno a estas ideas puede conducir a la mejora de los resultados de la evaluación. Si, por ejemplo, el indicador relativo al simple número de las publicaciones de un investigador puede generar efectos negativos (como la mencionada táctica salami), puede sustituirse ese dato por la aportación de un número máximo de las publicaciones que se consideren más relevantes. Esta idea aparece en la reforma de las acreditaciones del año 2015, en la que se dispuso que en la solicitud por la que se inicia ese procedimiento los investigadores habrían de mencionar «las cuatro contribuciones que consideren más relevantes en su trayectoria científica, con objeto de que las comisiones puedan evaluar la calidad y el impacto de sus trabajos en su área de especialización» (83). Una utilización ponderada de indicadores permite caer en la cuenta de que algunas mediciones bibliométricas pueden ser útiles como apoyo en informes emitidos en el contexto de lo que se conoce como «*peer review* informado»: al evaluador se le informa de que debe valorar esos datos conforme al valor que tengan en su disciplina y emite su informe de acuerdo con ese presupuesto (84). Para determinados tipos de evaluación, como la de proyectos de investigación, pueden diseñarse procesos de evaluación más eficientes: los procedimientos bifásicos, que constan de una primera fase que identifica candidatos positivos (concesión clara) y negativos (denegación clara) y un grupo de candidatos neutrales con respecto a los cuales, después, se solicita un *peer review* más detallado; o una primera fase en la que se insta a los solicitantes a formular propuestas resumidas, de entre las que solo las mejores se seleccionan para que los interesados formulen la solicitud detallada y completa que se somete a otro *peer review* (85).

#### 4. El procedimiento de evaluación

En mi opinión, es conveniente reservar el término *procedimiento* de evaluación para designar el concepto (más amplio que el del mero trámite de un *peer review*, por ejemplo) equivalente al de procedimiento administrativo (del que el procedimiento de evaluación es un tipo): la serie ordenada de actuaciones que precede y fundamenta la decisión administrativa (86) de la que se hace responsable un sujeto público. En este procedimiento ese sujeto público ha de garantizar que se obtiene

---

(81) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2017: 24).

(82) Así, LIENHARD y otros (2016: 124).

(83) Véase artículo 14.2.a).2.º 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, tras la reforma llevada a cabo por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo.

(84) Así, EMBID TELLO (2017: 265-266); WISSENSCHAFTSRAT (2011: 40).

(85) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2017: 25).

(86) Véase el artículo 70.1 (expediente) LPAC.

toda la información necesaria para que la evaluación sea correcta y que se conceda audiencia a los interesados para que estos puedan articular su defensa. El trámite de audiencia después de la formulación de la valoración de los expertos está previsto expresamente, por ejemplo, en el procedimiento de acreditación nacional para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios (87), en (al menos) algunos procedimientos para la financiación de proyectos de investigación (88) y en el de verificación de títulos oficiales (89) (si bien este es un procedimiento de evaluación de la docencia, no de la investigación). En el procedimiento administrativo, como se ha expuesto, ha de participar la ciencia para formular sus criterios y juicios, pero es la organización jurídico-pública que lo tramita la responsable de atender a otros aspectos del interés general (90): la obtención de toda la información necesaria para decidir, el cumplimiento de los plazos, la garantía de la objetividad de los evaluadores y de la defensa de los intereses de los evaluados, etc.

#### IV. TIPOS DE EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL

Como ya se ha expuesto, el objeto de los procedimientos de evaluación de la investigación no es siempre idéntico. A veces, lo que se evalúa es directamente un trabajo de investigación (por ejemplo, una tesis doctoral); otras, se evalúa la completa trayectoria investigadora de una científica (que ha solicitado una acreditación), o la producción investigadora de una completa Universidad (evaluación institucional), o la calidad y viabilidad de un plan de trabajo investigador (evaluación de proyectos), etc. El concreto objeto de la evaluación es el criterio de exposición de este apartado.

##### 1. Evaluación directa de trabajos de investigación

Va a hacerse referencia en este apartado a los tres tipos más importantes de evaluación directa de trabajos de investigación: la tesis doctoral, los cinco trabajos que se aportan a cada sexenio y los originales que se presentan para la publicación en revistas y editoriales públicas o la concesión de premios de esa misma naturaleza.

El más antiguo de los procedimientos de evaluación de la investigación es el que tiene como objeto el enjuiciamiento de la *tesis doctoral* para la obtención del grado de doctor. Sobre su contenido la regulación vigente exige solo que se trate de

(87) Artículo 57.3 LOU.

(88) Véase artículo 17 de la Resolución de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación y la Presidencia de la Agencia Estatal de Investigación, por la que se aprueba la convocatoria de tramitación anticipada del año 2019, para la concesión de las ayudas correspondientes a la convocatoria de Proyectos de I+D+i «Retos-Colaboración» del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020.

(89) Artículo 25.5 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

(90) Así, SECKELMANN (2018: 404-407).

un «trabajo original de investigación» (91), cuya defensa ha de ser autorizada por órganos colegiados de la Universidad (92) y cuyo valor científico debe evaluarse por un tribunal compuesto por un número variable (en la actualidad, lo más frecuente es tres o cinco) (93) de doctores expertos en la materia. La evaluación de tesis doctorales constituye un supuesto de *peer review* no anónimo en el que se aplican los estándares de calidad normalmente no escritos que se supone son conocidos por los miembros de cada disciplina científica. Es obvio que el procedimiento de autorización de la defensa de la tesis y su enjuiciamiento también deberían servir para la identificación (y, en su caso, la sanción) de malas prácticas en la investigación por parte del doctorando. La labor en relación con las malas prácticas que hoy, frecuentemente, hacen los periodistas después de que el doctor ocupe un cargo político debería ser parte elemental de la evaluación académica que hay que superar para obtener el grado de doctor.

También se evalúan directamente trabajos de investigación en el procedimiento de concesión de *sexenios* (94). El investigador elige las cinco aportaciones de los últimos seis años (como mínimo) no evaluados que presenta voluntariamente a la evaluación por parte de los comités asesores de la CNEAI. Lo que comenzó siendo en 1989 una evaluación de la que dependía un simple complemento de productividad en las retribuciones de los funcionarios de carrera de cuerpos docentes universitarios (95) es ahora una importante pieza del sistema universitario español a la que se vinculan relevantes consecuencias jurídicas: para poder formar parte de las comisiones de acreditación para el acceso a los cuerpos docentes universitarios es necesario tener dos o tres sexenios, según los casos (96); tres sexenios también hacen falta para poder formar parte de los propios comités asesores de la CNEAI (97); con tres o cuatro sexenios los profesores titulares y los catedráticos, respectivamente, reducen la carga docente máxima de 24 a 16 créditos ECTS (98); etc.

La regulación organizativa y procedimental de este tipo de evaluación, contenida en normas de rango reglamentario (99), según se ha dicho más arriba, no parece

---

(91) Véanse artículos 38 LOU y 13.1 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

(92) Véase artículo 2.6 del Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

(93) Así, por ejemplo, en la Universidad Autónoma de Madrid: artículo 2.2 de las normas sobre el procedimiento relativo al tribunal, defensa y evaluación de la tesis doctoral en la UAM (aprobadas en 2012 y modificadas en diversas ocasiones desde entonces).

(94) Sobre este procedimiento, recientemente, FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2018), «Tramos de investigación y transparencia», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 273 y ss.

(95) Véase artículo 2.4 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, sobre retribuciones del profesorado universitario.

(96) Artículo 6.2 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.

(97) Artículo 9.2 del Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (aprobado por Orden ECI/3184/2005, de 6 de octubre).

(98) Artículo 68.2 LOU.

(99) En especial, en el Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (aprobado por Orden ECI/3184/2005, de 6 de octubre); y en 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.

satisfacer las exigencias de la reserva constitucional de ley derivada del artículo 53.1 CE en relación con el artículo 20.1.b) CE. La regulación de los sexenios tiene hoy tal importancia subjetiva (para el investigador) y objetiva (para el desarrollo de la ciencia en España) en el ejercicio de la actividad investigadora que –en mi opinión– cualquier criterio de interpretación –al menos– del citado artículo 53.1 CE (regulación por ley del ejercicio de los derechos fundamentales) ha de concluir que las líneas básicas de la regulación de la organización y el procedimiento de la evaluación, así como de sus efectos, habrían de estar fijadas por ley.

Varias cuestiones son –a mi juicio– especialmente relevantes desde la perspectiva de la regulación organizativa y procedimental de la evaluación. En primer término, debería disponerse con claridad que un sexenio no puede denegarse sin que intervenga un experto (por su pertenencia al comité asesor o como emisor de un informe externo) de la misma área de conocimiento del investigador evaluado. Lo más conforme a las reglas de la ciencia es que solo pueda justificar una evaluación negativa quien conoce desde dentro las reglas de la correspondiente disciplina (100). Por otra parte, carece de justificación que no exista en este procedimiento administrativo un trámite de audiencia del investigador evaluado en el que este pueda alegar sobre una evaluación negativa antes de que se dicte la resolución definitiva (101). Se impone aquí la necesidad de conceder esa audiencia conforme al modelo de la más moderna regulación del procedimiento de acreditación (102).

Los criterios de calidad de acuerdo con los cuales se llevará a cabo la evaluación de las cinco aportaciones invocadas por cada investigador se contienen cada año en una resolución de la CNEAI que se dicta en paralelo con la convocatoria para presentar las solicitudes. En términos generales, al menos por lo que se refiere a la evaluación de los investigadores del campo 9 (Derecho y jurisprudencia), puede afirmarse que es bastante correcta la definición de esos criterios de calidad (se tendrá en cuenta «la originalidad, el rigor, la metodología y la repercusión» de los trabajos; se valorarán especialmente los trabajos que «aporten conocimientos e instrumentos conceptuales y analíticos para mejorar la eficacia de las normas jurídicas y el cumplimiento de sus objetivos»; «no se valorarán los trabajos meramente descriptivos o las reiteraciones de trabajos previos», etc.) (103). Creo que es posible afirmar que esos criterios son adecuados a la ciencia y, en concreto, a la ciencia del Derecho. La motivación de las evaluaciones deberá centrarse, obviamente, en la justificación de los juicios negativos o positivos conforme a esos criterios.

Recientemente se ha pronunciado el Tribunal Supremo sobre el objeto de la evaluación en los sexenios («los trabajos o aportaciones incluidos en el *curriculum vitae* abreviado», esto es, las cinco aportaciones escogidas por la investigadora) y ha interpretado la regulación aplicable en el sentido de que dependerá del contenido de esas aportaciones la evaluación que merezcan, no de la publicación «en las revistas o medios incluidos en (determinados) índices o listados» (104).

(100) Sobre esto, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2012: 245-247).

(101) El trámite de audiencia no se prevé en el artículo 9 de la citada Orden de 2 de diciembre de 1994, ni se lleva a cabo en la práctica.

(102) Véase artículo 57.3 LOU.

(103) Véase el ap. 4 de los criterios para el campo 9 en la Resolución de 14 de noviembre de 2018, 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.

(104) STS de 12 de junio de 2018 (rec. cas. núm. 1281/2017), FFdeD 5.º y 6.º

Creo que es correcto centrar la atención en los contenidos y no en la aplicación rigurosa de índices de revistas que pueden ser inadecuados para la evaluación de determinadas disciplinas.

No obstante, no considero correcto separar por completo y siempre el contenido del continente. Como se dirá más adelante –en otro contexto– los resultados de una investigación científica no consisten solo en las ideas expresadas como tales. Estas deben ser introducidas en un proceso de comunicación en el que esas ideas son recibidas y comunicadas de nuevo. La calidad de la investigación científica se ve esencialmente determinada por la adecuación entre la idea y el contexto comunicativo de su difusión (105). Una idea científica difundida en un medio de publicación no científico no puede valorarse como resultado de la investigación.

Esto determina de diversas formas y en función de las disciplinas científicas la actuación de los evaluadores en el procedimiento de los sexenios. En el ámbito del Derecho, por ejemplo, como en el caso resuelto en la citada STS de 12 de junio de 2018, no puede usarse ningún índice internacional de revistas que impida aportar trabajos publicados en otras (a lo mejor, en otras disciplinas sí existen esos índices). Pero una revista de escasos prestigio y difusión y que no lleva a cabo examen de originales tampoco es un medio adecuado para asegurar que se ha aportado algo a la ciencia. Cuando está garantizado que la revista hace buenos procesos de selección, el evaluador del sexenio no tiene que hacer ningún examen adicional del contenido: ya lo ha hecho el sistema científico extraestatal. El evaluador del sexenio tendrá que examinar contenidos, por el contrario, en medios típicos de difusión de la investigación jurídica que no se someten a *peer review*: monografías (para las que, por descontado, también podrá tener en cuenta el prestigio de la editorial), capítulos de libros colectivos, etc.

En general, puede afirmarse que el procedimiento de los sexenios cada vez más garantiza evaluaciones de calidad sobre la calidad de la investigación (la reiteración es pretendida). Por eso, en la línea de lo que se ha dicho más arriba sobre el principio de minimización de datos –que aconseja la utilización de pocos (pero buenos) indicadores de la calidad de la investigación en todos los procedimientos en los que esos indicadores sean relevantes y dispensen de aportar más información (106)-, es correcto utilizar este indicador (a través de fórmulas que dividen número de sexenios posibles entre número de sexenios concedidos) para aliviar la carga de aportar otras informaciones en evaluaciones diversas: evaluación de la actividad investigadora de una Universidad para el reparto de financiación por la Comunidad Autónoma, evaluación de los resultados de la investigación de una Facultad para el reparto interno (dentro de la Universidad) de becas u otros recursos, etc. Las especialidades de cada disciplina son tenidas en cuenta en la valoración de cada evaluador y el dato de los sexenios respeta la igualdad formal de todas las disciplinas.

Por último, también se consideran procedimientos de evaluación que tienen como objeto directo la valoración de trabajos de investigación los procedimientos de *evaluación de originales para la publicación en revistas y editoriales* o la *concesión de premios*. No creo que haya problema en calificar esos procedimientos como públicos, si son públicas las organizaciones titulares de esas revistas o edito-

---

(105) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 16).

(106) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2011: 39).

riales (107) o las que conceden los premios (el premio extraordinario de doctorado que conceden muchas Universidades, por ejemplo). En términos generales puede afirmarse que el carácter público de estas organizaciones solo acentúa el deber de respetar en estos procedimientos las reglas de la ciencia.

## 2. Evaluación de proyectos de investigación

La evaluación de proyectos de investigación consiste en la valoración *ex ante* de la calidad de un plan de trabajo dirigido a la obtención de resultados relativos al conocimiento con el objeto de otorgar recursos financieros a las mejores propuestas seleccionadas en un procedimiento de concurrencia competitiva (108). Constituye una mala práctica de financiación de la investigación no seleccionar solo las mejores propuestas, tal y como estas han sido formuladas y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, sino ampliar el número de beneficiarios mediante la reducción de oficio de la financiación otorgada en relación con la solicitada a todas o la mayoría de las propuestas seleccionadas. Es obvio que la reducción de la financiación de las (verdaderamente) mejores propuestas puede afectar negativamente a su plan de actuaciones.

En estos procedimientos corresponde un papel importante, pero no único, a la Agencia Estatal de Investigación (109). Presentadas las solicitudes, tiene lugar su preevaluación, que puede dar lugar a la exclusión de solicitantes por el incumplimiento de algún requisito «cuya concurrencia no requiera de ninguna valoración científica o técnica» (110). La evaluación científica de las solicitudes ya introduce algún mecanismo de los mencionados más arriba dirigidos al diseño de procesos más eficientes. Puede tener lugar en una o dos fases. En el primer caso, los solicitantes aportarán al inicio del procedimiento toda la información necesaria para la evaluación de la propuesta. Si la evaluación consta de dos fases, sin embargo, en la primera se aporta una documentación simplificada, que se examina solo desde el punto de vista de unos criterios que se consideran imprescindibles (por ejemplo: la «originalidad de la propuesta y su carácter disruptivo»), de forma que se eliminan en ese momento las propuestas que no los cumplan. En la segunda fase se invita a los seleccionados a presentar nueva documentación, cuyo examen se somete a los criterios generales, a los que se aludirá inmediatamente. Las propuestas de resolución las adoptan unas comisiones a la vista de los informes de expertos sobre cada una de las propuestas. Esas comisiones pueden estar compuestas de forma que los científicos sean mayoría (junto a cargos políticos y funcionariales), pero llama la

---

(107) La *Revista de Administración Pública* y la *Revista Española de Derecho Constitucional* son editadas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. La revista *Documentación Administrativa* es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública. Hay otros muchos ejemplos, como se sabe.

(108) Como reciente modelo regulativo de esta cuestión va a utilizarse el de la Orden CNU/320/2019, de 13 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas en el marco del Programa Estatal de Generación de Conocimiento y Fortalecimiento Científico y Tecnológico del Sistema de I+D+i y en el marco del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, destinadas a organismos de investigación y de difusión de conocimientos.

(109) Véase el artículo 16 de la citada Orden CNU/320/2019.

(110) Véase el artículo 18 de la Orden CNU/320/2019.

atención, desde luego, que esa composición no sea imperativa (111). Como regla general, está previsto que exista un trámite de audiencia de los solicitantes antes de dictar la decisión definitiva (112).

Los criterios con los que se valoran (numérica y argumentativamente) las solicitudes están concebidos de forma muy abstracta: calidad y viabilidad de la propuesta, equipo de investigación, impacto científico-técnico e impacto social y económico de los resultados (113). No varían en función de las disciplinas científicas. En principio, no hay problema con que esto sea así, porque un proyecto de investigación, en cualquier disciplina, siempre es un plan de trabajo futuro que, en general, se deja evaluar correctamente conforme a esos criterios (calidad, viabilidad, equipo de investigación...). Quizás puede discutirse el peso del último criterio, el del mayor impacto económico, que puede beneficiar a los proyectos de algunas disciplinas en perjuicio de otras.

Para el desarrollo de los proyectos de investigación está prevista una evaluación del cumplimiento parcial de resultados («seguimientos») y una evaluación *ex post* de los resultados finales. Los resultados negativos de estas evaluaciones «podrán ser tenidos en consideración cuando el interesado solicite una nueva ayuda (...) con motivo de la valoración de los criterios de evaluación relativos al equipo de investigación o a la calidad de la propuesta» (114). Sería deseable que de esas evaluaciones desfavorables se informara a los investigadores; y que sus consecuencias negativas no se extrajeran por la existencia de «listas negras» de investigadores en los archivos de la Agencia Estatal de Investigación.

### 3. Evaluación de investigadores

Los procedimientos más relevantes que tienen como objeto la evaluación de la trayectoria investigadora de los científicos son el procedimiento para la obtención de la acreditación, los concursos de acceso (en concreto, para el acceso a plazas de cuerpos docentes universitarios) y los procedimientos internos denominados de «promoción de plazas» en las Universidades.

La Ley Orgánica de Universidades de 2001 introdujo en nuestro sistema universitario el requisito de obtener la *acreditación* de la ANECA (o del organismo público autonómico equivalente), tras la evaluación positiva del *currículum vitae* de los solicitantes, para ser contratado como profesor ayudante doctor, profesor contratado doctor o profesor de universidad privada (115). La reforma de 2007 de

---

(111) Véase el artículo 19 de la Orden CNU/320/2019.

(112) Véase el artículo 21.3 y 4 de la Orden CNU/320/2019.

(113) Véase el Anexo III de la Orden CNU/320/2019.

(114) Véase el artículo 27.4 de la Orden CNU/320/2019.

(115) Véanse los artículos 50.a) (profesor ayudante doctor), 52 a) (profesor contratado doctor) y 72.2 (profesor de universidad privada) LOU. Este procedimiento de acreditación fue desarrollado por el Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario. Y los criterios para la evaluación fueron fijados por dos instrumentos de *soft law*: el Anexo IV de la Resolución de 18 de febrero de 2005, de la Dirección General de Universidades, por la que se modifican determinados aspectos del procedimiento de presentación de solicitudes de evaluación o informe de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación para la contratación de personal docente e investigador, así como los criterios de evaluación, establecidos en las Resoluciones de 17 de octubre de 2002



la LOU (116) estableció el mismo requisito de la obtención de la acreditación de la ANECA para el acceso (por concurso posterior) a los cuerpos docentes universitarios (profesores titulares y catedráticos de universidad) (117). Los criterios de *soft law* elaborados por la citada agencia estatal para evaluar la trayectoria de los investigadores tenían en todos los casos mencionados una misma estructura: se establecía, por una parte, una relación de méritos (de investigación, docencia, gestión, etc.) a los que se atribuían puntos; y, por otra, se establecía un número mínimo de puntos para cada figura de profesor contratado o funcionario. La evaluación, en concreto, de la actividad investigadora no era ciega a la calidad de lo que presentaban los solicitantes, pero, en términos generales, pesaba más la cantidad que la calidad de las aportaciones (118).

El sistema no ha variado desde entonces para las figuras de profesores contratados, pero en 2015 (119) se reformó la evaluación para la acreditación como profesor titular o catedrático (120), con la expresa finalidad de poner el acento en criterios cualitativos, de llevar a cabo «una evaluación más equilibrada en lo relativo a los aspectos cuantitativos y cualitativos de los méritos del solicitante», en los términos del preámbulo del RD 415/2015 (121).

Para ello se reformaba la composición de las comisiones evaluadoras (cuyo número aumentaba con el objeto de que los expertos estuvieran «más cerca» de las disciplinas de los evaluados); se suprimía el sistema de suma de puntos (122) por el de la calificación alfabética (A: excelente, B: bueno...) que debía otorgarse en función de la calidad de los méritos tras la constatación de que se cumplía, eso sí, con

---

y de 24 de junio de 2003, de la Dirección General de Universidades; y el documento denominado «Principios y orientaciones para la aplicación de los criterios de evaluación» que se encuentra en la página web de ANECA.

(116) Realizada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades. La regulación legal de la acreditación para profesor titular y catedrático se encuentra en los artículos 57, 59 y 60 LOU, que se desarrollaron por 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.

(117) Sobre esto, ALEGRE ÁVILA, J. M. (2007), «El nuevo sistema de selección del profesorado universitario funcionario», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 135, pp. 437-457.

(118) Así, por ejemplo, MANGAS, A. (2011), «La evaluación de la investigación jurídica en España», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, pp. 60-71, en concreto, pp. 63-64; DOMÉNECH, G. (2016), «Que innoven ellos. Por qué la ciencia jurídica española es tan poco original, creativa e innovadora», *InDret* 2/2016, pp. 15-19; EMBID TELLO (2017: 259).

(119) Realizada por el Real Decreto 415/2015, de 29 de mayo, por el que se modifica 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.

(120) Sobre los antecedentes de la reforma véase AGUADO I CUDOLÀ, V. (2014), «La selección de los cuerpos docentes universitarios: el sistema de acreditación», *Revista de Educación y Derecho*, núm. 10, pp. 8-9.

(121) Sobre los perjuicios que para los investigadores se derivan de la falta de estabilidad de los criterios de evaluación y sus frecuentes cambios, SANTIAGO IGLESIAS, D. (2018), «Algunas claves para el éxito del procedimiento de innovación en el ámbito universitario», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 474 y ss., en concreto, pp. 477-478.

(122) En favor, sin embargo, de un «sistema estricto y casi matemático de baremación», VESTRI, G. (2018), «El acceso a la docencia-investigación en el sistema universitario español», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 153 y ss., en concreto, p. 160.

unos requisitos mínimos de cantidad; y –esto es muy gráfico en relación con el objetivo de la reforma de que se valore, sobre todo, la calidad– se obligaba a los solicitantes a identificar las «cuatro contribuciones que se consideren más relevantes en su trayectoria científica, con el objeto de que (puedan evaluarse) la calidad y el impacto de sus trabajos en su área de especialización» (123). Para quienes solicitan la acreditación como catedrático, además, se introducen unos «méritos específicos». Aquí se detecta que, en la nueva regulación, un catedrático parece que deja de ser simplemente un profesor titular de más edad y con más obra, para pasar a adquirir un perfil específico como profesor con una trayectoria de liderazgo y reconocimiento externo a la institución donde presta sus servicios. Cobran entonces singular importancia para esta acreditación méritos como haber sido IP en proyectos de investigación, la dirección de tesis doctorales, la participación en redes académicas internacionales, la obtención de recursos financieros a través de convenios para la transferencia del conocimiento, etc.

Yo creo que puede hablarse de una verdadera frustración de la reforma como consecuencia del documento de *soft law* aprobado, en concreto, por la comisión evaluadora de Derecho de ANECA en 2017 con el título «méritos evaluables» (124). No existe en dicho documento una fijación de méritos mínimos, sobre los que, después, se valora lo aportado con una A, una B, etc., en función de la calidad. Por el contrario, el documento desarrolla *ad nauseam* unos «méritos obligatorios» para obtener una A en investigación (catedrático: 6 monografías, 20 capítulos de libro, 20 artículos; profesor titular: 3 monografías, 10 capítulos de libro, 10 artículos); otros «méritos obligatorios» para obtener una B en investigación (catedrático: 4 monografías, 15 capítulos de libro, 15 artículos; profesor titular: 2 monografías, 6 capítulos de libro, 6 artículos).

En definitiva, el documento de *soft law* ignora estructuralmente la dirección clara que al ejercicio de la discrecionalidad administrativa daban los criterios establecidos por la norma de *hard law* (el RD 415/2015) y reformula en términos cuantitativos la obligación de las comisiones de realizar juicios sobre la calidad de los méritos aportados (125).

También son procedimientos de evaluación de la trayectoria profesional de investigadores e investigadoras los *concursos para el acceso* a cualquier plaza de profesorado que convocan las Universidades; y, en concreto, a las plazas de los cuerpos docentes universitarios (profesores titulares y catedráticos). En cada concurso de acceso, en especial, de este segundo tipo, la Universidad toma una decisión a largo plazo sobre el futuro de la orientación, del contenido y de la relevancia de una disciplina en su campus (126). Estos concursos están regulados en el artículo 62 LOU, que remite su desarrollo a lo que dispongan los estatutos de cada Universidad sobre el procedimiento y la composición de las comisiones de evaluación.

---

(123) Artículo 14.2.a).2.º RD 1312/2007, tras la reforma llevada a cabo por el RD 415/2015.

(124) Accesible aquí: <http://www.aneca.es/Programas-de-evaluacion/Evaluacion-de-profesorado/ACADEMIA/Criterios-de-evaluacion-noviembre-2017>.

(125) Así, NOGUEIRA, A. (2018), «Doce notas y una reflexión sobre el modelo de Universidad y empleo público docente que propician los criterios de acreditación en Derecho», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 283 y ss., en concreto, pp. 288-289.

(126) WISSENSCHAFTSRAT (2012), *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analysen, Empfehlungen*, p. 47.

El artículo 62.4 LOU identifica con algo más de precisión el objeto de lo que debe ser evaluado: 1) el historial académico, docente e investigador del candidato (la trayectoria del pasado); 2) su proyecto docente investigador (lo que a la Universidad convocante ofrece en cuanto a esas dos actividades del candidato para el futuro); y 3) sus capacidades para la exposición y debate en la correspondiente materia o especialidad en sesión pública. Los concretos criterios de la evaluación de la actividad investigadora de los candidatos son fijados por la comisión que enjuicia cada concurso de acceso (127).

Durante los últimos años, de forma espontánea y alegal y como efecto secundario de la crisis económica, ha aparecido en la práctica de las Universidades un nuevo procedimiento de evaluación de la trayectoria profesional de los investigadores: el destinado a la convocatoria de las confusamente denominadas «*plazas de promoción*». Durante el largo período de la gran recesión económica no se convocaron nuevas plazas que permitieran a los profesores universitarios presentarse a concursos para mejorar su posición profesional, de forma tal que, a día de hoy, es enorme el número de profesores contratados doctores que lo siguen siendo, a pesar de haber obtenido hace mucho tiempo la acreditación para ser profesor titular; y el número de profesores titulares que lo siguen siendo, a pesar de haber obtenido hace mucho tiempo la acreditación para ser catedrático.

Las Universidades están aplicando procedimientos internos de «promoción» de plazas que consisten, en su versión más simple, esencialmente, en lo siguiente: la plaza de profesor titular, por ejemplo, del profesor que tenga la acreditación más antigua como catedrático se transforma presupuestariamente (mediante una ampliación de su dotación económica) en una plaza de catedrático; se convoca un concurso para el acceso a esa nueva plaza de catedrático (que, en realidad, no está libre, sino ocupada por un profesor titular), con la confianza de que el profesor titular que la ocupa sea quien gane el concurso; si esto es así, todo ha salido conforme a lo previsto y quien era profesor titular ahora es catedrático; si hay otro candidato mejor que gana el concurso, él ocupa la plaza y la Universidad se verá obligada a crear una nueva plaza de profesor titular para el desplazado. El sistema confía en que esto último sucederá pocas veces o nunca.

Desde luego, este procedimiento suscita graves reparos desde la perspectiva del Derecho de la función pública y del Derecho presupuestario. La promoción interna (vertical) (art. 18 TRLEBEP) se articula a través de plazas que se convocan por necesidades del servicio, no de plazas que se convocan con la única finalidad de servir a la promoción interna. Por otra parte, parece obvio que las plazas de funcionarios docentes para cuya cobertura se convoca un concurso (arts. 62.1 LOU y 70 TRLEBEP) no pueden estar ya ocupadas, porque si otro candidato gana el concurso se hace nacer una obligación económica (para acomodar al profesor desplazado) que no contaba con dotación presupuestaria.

Hay versiones más sofisticadas de estos procedimientos en los que la selección de las plazas que serán «promocionadas» se lleva a cabo tras una evaluación de los méritos (no solo la antigüedad de la acreditación) de quienes concurren voluntaria-

---

(127) Para la Universidad Autónoma de Madrid, por ejemplo, véase la norma 5.<sup>ª</sup> para la regulación de los concursos de acceso a los cuerpos docentes universitarios (Resolución de 23 de marzo de 2009, del Rector, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 13 de marzo de 2009).

mente a este procedimiento interno, en el que se valoran: méritos de investigación (sexenios, posición de IP en proyectos de investigación...), experiencia docente y de gestión, etc. (128). Un peso importante corresponde habitualmente al simple dato de la antigüedad en la acreditación, y también se suele tener en cuenta la mera antigüedad del servicio en la Universidad. Creo que puede entenderse fácilmente que una excesiva valoración del simple dato de la antigüedad (en la acreditación y, sobre todo, en la prestación de servicios), sin más (sin vincularla a la existencia de una actividad investigadora sostenida en el tiempo) genera un incentivo que es «inadecuado a la ciencia»; y puede poner en riesgo la consecución del resultado pretendido (que quien ocupa la plaza «promocionada» gane el concurso). En la medida en que se distancien los méritos que se tienen en cuenta para «promocionar» internamente de los méritos que pueden ser tenidos en cuenta en el concurso de acceso aumenta el riesgo de que el resultado final no coincida con el pretendido.

#### 4. Evaluación institucional de la investigación

En los procedimientos de evaluación institucional de la investigación se enjuicia la actividad investigadora de unidades colectivas que realizan ese tipo de trabajo. Se hará referencia aquí a la evaluación de la actividad investigadora de las Universidades para la financiación vinculada a resultados, a la evaluación de proyectos institucionales (campus de excelencia) y a la evaluación de grupos de investigación.

El sistema de la *financiación vinculada a resultados* (en concreto, de la investigación) de la Universidades es conocido y practicado en diversos países de Europa (129). Desde los años 90 se utiliza en España la técnica de los contratos-programa (130), suscritos entre una Universidad y la autoridad autonómica en materia de Universidades, que supeditan la transferencia de recursos económicos extraordinarios al logro de mejoras, sobre todo, en la calidad de la docencia, pero también de la investigación (131). Los citados «modelo de financiación de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid (2006-2010)» (132) y el «Plan plurianual de financiación del sistema universitario público valenciano 2010-2017» (133) parece que generan, además, el efecto de introducir compe-

---

(128) Véase, por ejemplo, la convocatoria de este tipo de 2019 de la Universidad Autónoma de Madrid: <https://www.uam.es/UAM/Convocatorias-Internas/1446772807610.htm?language=es&nodepath=Convocatorias%20Internas>.

(129) Sobre el sistema alemán de la *Leistungsorientierte Mittelvergabe* (LOM), WISSENSCHAFTSRAT (2011: 23 y ss.)

(130) Sobre esto, GURREA CASAMAYOR, F. (2001), «Los contratos-programa entre las Comunidades Autónomas y las Universidades: el modelo adoptado por la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, pp. 319-356; y GORDILLO PÉREZ, L. I. (2006), «Los contratos-programa y la Universidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, pp. 183-236.

(131) Véanse, por ejemplo, artículo 88 del Texto Refundido de la Ley Andaluza de Universidades (aprobado por Decreto Legislativo 1/2013, de 8 de enero); artículo 53 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón; y artículo 48 de la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León.

(132) Véanse el documento citado arriba en la nota núm. 46.

(133) Véanse el documento citado arriba en la nota núm. 48.

tencia entre las diversas Universidades, que luchan por conseguir más recursos de una misma partida presupuestaria limitada (134).

Los criterios que se utilizan para la evaluación de la actividad investigadora suelen ser: el volumen de recursos obtenidos en convocatorias públicas competitivas y de financiadores privados a través del artículo 83 LOU, los sexenios del personal investigador, las tesis doctorales dirigidas y las publicaciones. Ya se ha dicho que, dado el volumen de la actividad de investigación que se evalúa es importante que los datos que se utilicen sean de calidad (verdaderamente expresivos del valor de la actividad investigadora realizada) y de sencilla obtención. Cuando el procedimiento es de concurrencia competitiva, además, es necesario que los criterios utilizados sean objetivos (135), de forma tal que no se introduzcan desventajas no justificadas entre las disciplinas, como las que surgen cuando se valora desproporcionadamente el volumen de los recursos privados obtenidos (siempre menor en las humanidades) o las publicaciones que aparecen en listados de lo que se publica en inglés (que no deberían ser utilizados en el ámbito de las disciplinas vinculadas lingüísticamente, como la mayor parte de las disciplinas del Derecho).

La evaluación de proyectos tiene también una modalidad institucional consistente en el procedimiento de concurrencia competitiva en el que seleccionan para su financiación proyectos presentados por Universidades para la realización de actuaciones estratégicas futuras que mejoren su docencia o su actividad investigadora, que transformen el campus a través de su internacionalización mediante la creación de redes y alianzas, etc. El más conocido de estos procedimientos es el convocado (desde 2009) bajo la denominación de *programa campus de excelencia internacional* (136). El procedimiento de evaluación y selección es bifásico. En una primera fase, las Universidades solicitantes presentan una descripción resumida de sus proyectos, que son sometidos al examen de una comisión técnica (137). Los resúmenes seleccionados reciben una subvención para la elaboración del «proyecto de conversión a campus de excelencia internacional debidamente desarrollado y concretado». Estos proyectos desarrollados son evaluados por una comisión internacional que selecciona los beneficiarios de las ayudas para la ejecución de las actuaciones proyectadas (138).

Los criterios conforme a los que se evalúan los proyectos están identificados y baremados (con asignación aproximada de puntos) en la convocatoria: mejora

---

(134) Sobre el peso cada vez mayor de la financiación condicionada de las Universidades españolas véase AMOEDO-SOUTO, C.-A. (2018), «Infrafinanciación cronificada, condicionalidad financiera y autonomía universitaria: notas para un abordaje jurídico», en Fernando López Ramón, Ricardo Rive-ro Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 163 y ss.

(135) Sobre esto, ARROYO JIMÉNEZ, L. (2015), «Las bases constitucionales de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número», en Luis Arroyo y Dolores Uvilla (dirs.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Madrid, pp. 90 y ss.

(136) Véase, para la convocatoria de 2011, la Orden EDU/1539/2011, de 2 de junio, por la que se convocan para el año 2011 las ayudas correspondientes al subprograma de excelencia del programa campus de excelencia internacional, y se desarrolla el procedimiento para otorgar la calificación de campus de excelencia internacional y para suscribir convenios con las comunidades autónomas en el ámbito de la Orden EDU/903/2010, de 8 de abril.

(137) Artículo 6 de la citada Orden EDU/1539/2011, de 2 de junio.

(138) Artículo 7 de la Orden EDU/1539/2011, de 2 de junio.

docente, mejora científica, identificación de áreas temáticas de especialización, actuaciones de internacionalización, etc. (139). Llama la atención por su flagrante inadecuación a las reglas de la ciencia la brevedad de los plazos que se conceden para la elaboración y presentación de la descripción resumida de los proyectos. En un mes (de verano, convocatoria de 2011) (140) o en 5 días (!) (convocatoria de 2015) (141) no es posible articular más que algunas ideas intuitivas sobre un proyecto estratégico universitario. Esos plazos imposibilitan el debate interno en la Universidad y la necesaria reflexión que son garantía de éxito de cualquier propuesta relativa –precisamente– a la futura actividad científica.

Entre los procedimientos de evaluación institucional de la investigación puede contarse la de los *grupos de investigación*, la unidad formada por investigadores con líneas de trabajo comunes (142). La evaluación de esa actividad investigadora ha de tener en cuenta la regla obvia de que un grupo no es una suma de individualidades, sin más, sino que ha de valorarse la calidad de lo que se hace conjuntamente.

## V. CARACTERÍSTICAS DE LA CIENCIA JURÍDICA RELEVANTES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EVALUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Las consideraciones que siguen se refieren ya específicamente a la investigación en el ámbito de la ciencia del Derecho. El diseño de los procedimientos de evaluación de la investigación jurídica, en especial, la fijación de los criterios de la evaluación, tiene que partir necesariamente de algunas propiedades de esta disciplina que determinan, como presupuesto de partida, la «adecuación» a la ciencia del Derecho de esos criterios y procedimientos (143).

### 1. La ciencia jurídica es fundamentalmente una ciencia hermenéutica de textos normativos

El conjunto de ideas relativas a la soberanía y al Estado que parten de Jean Bodin y conducen históricamente a la concepción del Derecho como conjunto de normas de origen fundamentalmente estatal es hoy determinante para la caracterización de la ciencia jurídica. A diferencia de las ciencias naturales y empíricas, que investigan cómo es la realidad de hecho, la ciencia jurídica se ocupa del deber ser y utiliza un método propio de la comprensión de los textos de esas normas orientado por la idea de sistema, caracterizado por sus atributos de unidad, orden y cohe-

---

(139) Artículo 5 de la Orden EDU/1539/2011, de 2 de junio.

(140) Artículo 4.1 de la Orden EDU/1539/2011, de 2 de junio.

(141) Punto 5.1 de la Resolución de 4 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan ayudas para la consolidación de proyectos de excelencia de las universidades.

(142) Puede verse aquí, por ejemplo, el reglamento de los grupos de investigación de la Universidad Autónoma de Madrid: <https://www.uam.es/UAM/Grupos-de-Investigaci%C3%B3n/1242647861998.htm?language=en&nodepath=Research%20Groups>.

(143) Este planteamiento, en LIENHARD y otros (2016: 34).

rencia (144). El trabajo académico con el Derecho se vale de formas de pensamiento que pretenden describir y clasificar el material jurídico, analizarlo y explicarlo (145), mostrar coherencias e incoherencias, enriquecer con nuevas propuestas y soluciones, etc. Es cierto que, en su forma de trabajar con las normas, existen diferencias esenciales entre los académicos del Derecho civil o el administrativo y los de la Filosofía o la Teoría del Derecho. Y también es cierto que los estudios empíricos (de la realidad de «lo que es»), en la forma en que los realizan las ciencias del comportamiento y el análisis económico del Derecho, han entrado recientemente con energía en el campo de la investigación jurídica, en especial, en la teoría sobre la creación normativa (146). Estos matices no obstan a la corrección fundamental de la afirmación relativa a que la ciencia jurídica es hoy, sobre todo, una ciencia hermenéutica de textos normativos.

Si las ciencias naturales tienen una comprensión lineal del progreso (lo nuevo sustituye y hace desaparecer lo antiguo), en el ámbito del Derecho (y de las humanidades) rige, más bien, una noción de «coexistencia de ideas en competición», de una base del conocimiento cada vez más extensa. En términos generales, los resultados de una investigación jurídica pueden ser cuestionados una vez y otra. En la investigación jurídica es difícil perseguir un «resultado final». El conocimiento jurídico más que hacerse viejo, se amplía constantemente (147).

El Derecho es, en buena medida, una «ciencia de libros» (148), en la que no suele investigarse con infraestructuras caras (149). Esta característica determina que no sea adecuado a la ciencia jurídica utilizar como criterio para su evaluación el de la cuantía de los recursos obtenidos de terceros privados. Si ese criterio se utilizara para el reparto interno de fondos o becas de la Universidad entre Facultades y Escuelas se perjudicará injustificadamente al Derecho y a las humanidades. Si ese criterio se utilizara [como sucede en el «modelo de financiación de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid (2006-2010)» (150) y en el «Plan plurianual de financiación del sistema universitario público valenciano 2010-2017» (151)] para el reparto de recursos de la Comunidad Autónoma entre Universidades, se premiará injustificadamente a las politécnicas a costa de las Universidades que tengan más estudios de humanidades. Es cierto que las ciencias que investigan con infraestructuras caras (que pueden coincidir, en alguna medida, con las que más recursos obtienen de terceros privados) necesitan más recursos

---

(144) Así, CANARIS, C.-W. (1983), *El sistema en la Jurisprudencia*, trad. esp. de la 2.ª ed. alemana (*Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz* de 1983), Madrid, 1998, pp. 20-21, 21-26, *passim*.

(145) Véanse las funciones de los conceptos jurídicos destacadas por Díez SASTRE, S. (2018), *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Madrid, pp. 142 ss.

(146) Puede verse sobre esto, sintéticamente, DOMÉNECH, G. (2014), «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 99-133, en especial, pp. 112-114 y 120 ss.

(147) Así, WISSENSCHAFTSRAT (2012), *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analysen, Empfehlungen*, p. 29.

(148) WISSENSCHAFTSRAT (2012: 14).

(149) OCHSNER y otros (2017: 3); LIENHARD y otros (2016: 170-171).

(150) Véanse pp. 17 y 23 del documento citado arriba en la nota núm. 46.

(151) Véanse pp. 14 y 29 del documento citado arriba en la nota núm. 48.

para la investigación. Pero este dato habría que tenerlo en cuenta para el reparto básico de fondos, no para los repartos adicionales vinculados a resultados.

## 2. Vinculación de la ciencia jurídica con la práctica del Derecho

La ciencia jurídica, como la medicina, pertenece al grupo de disciplinas que se cultivan en Facultades que forman para el ejercicio de una profesión: disciplinas académicas caracterizadas por una estrecha relación entre la teoría y la práctica. Los académicos del Derecho son, por una parte, miembros del subsistema social de la ciencia; y, por otra, miembros del subsistema social de los juristas, como los jueces, los abogados y algunos funcionarios (152).

En las ciencias naturales puede distinguirse entre disciplinas de investigación fundamental y disciplinas de investigación aplicada. Dentro del mismo campo del Derecho, sin embargo, siempre hay una escala interna: desde intentos de elaboración de grandes teorías situadas en un alto grado de abstracción hasta estudios de régimen jurídico y comentarios orientados a la resolución de problemas concretos. El Derecho es un sistema de principios y reglas para solucionar problemas sociales, por lo que la ciencia del Derecho, aunque el plano de abstracción se sitúe a veces a gran altura, necesariamente viene caracterizada por la conexión de la teoría con la práctica: la investigación jurídica parte de pequeñas o grandes teorías, pero siempre ha de terminar preparando (aunque sea de lejos) o proponiendo soluciones prácticas (153).

También de esta característica de la ciencia del Derecho pueden extraerse consecuencias con respecto a la evaluación de la investigación. Como «ciencia de libros» el Derecho no traerá grandes sumas de dinero privado a las Universidades. Pero la vinculación entre la teoría y la práctica en el Derecho determina que la mayor parte de los investigadores juristas estén en condiciones de suscribir contratos y convenios de transferencia del conocimiento de los regulados en el artículo 83 LOU (154). La cuantía de esos contratos no llegará a los importes que pueden ser habituales en la que se conoce como investigación aplicada, pero el número de contratos o convenios, en sí, no es, sin embargo, un indicador inadecuado a la investigación jurídica.

Desde el punto de vista de la evaluación de la calidad de la investigación, por otra parte, esta conexión entre la teoría y la práctica también determina que en el Derecho no necesariamente lo más abstracto sea lo mejor. Una sistematización de un material de Derecho positivo muy cercano a la práctica puede ser un extraordinario trabajo de investigación jurídica.

Esta conexión entre teoría y práctica permite, además, considerar como criterio de calidad de la investigación la circunstancia de que una determinada propuesta académica haya sido acogida como solución para resolver un problema en la jurisprudencia o en una regulación legal.

---

(152) WISSENSCHAFTSRAT (2012: 5).

(153) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 13-14).

(154) Sobre esto véase ORTEGA BERNARDO, J. (2018), «La transferencia de conocimiento en las Universidades: razones y claves de su articulación jurídica», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 372 y ss.



### 3. Segmentación del objeto de la ciencia jurídica por la dependencia de ordenamientos nacionales

El objeto de la ciencia jurídica (las normas jurídicas con las que se trabaja científicamente) no es «transnacional», como el de las matemáticas, la física o la química, sino que está fundamentalmente segmentado en ordenamientos jurídicos que siguen siendo, en gran medida, nacionales (155), esto es, dependientes del poder del Estado autor de las normas. El progresivo proceso de globalización, internacionalización y europeización del Derecho nacional, sin duda, está afectando a esta característica de la ciencia jurídica, que no se da, por ejemplo, en las disciplinas del Derecho Romano, del Derecho internacional público, o del Derecho de la Unión Europea. Pero la mayor parte de las disciplinas jurídicas tradicionales siguen trabajando, a día de hoy, con ordenamientos nacionales.

Debería ser una obviedad que esto determina los criterios relativos a la difusión con los que se enjuician las revistas o las editoriales en las que se publican los trabajos de investigación. Una buena revista jurídico-tributaria alemana tenderá a tener más difusión que una buena española de la misma disciplina, y la española, más difusión que una suiza en francés. Los datos relativos a la difusión de esas revistas y la circunstancia, por ejemplo, de que no accedan a bases de datos de revistas que publican en inglés no pueden decir nada sobre la calidad de los artículos que se publican en aquellas. Es necesario encontrar criterios distintos para realizar esa valoración.

### 4. Vinculación de la investigación a la lengua de las normas

La ciencia jurídica es una ciencia cuyo objeto (los textos normativos) está constituido lingüísticamente, lo que determina una vinculación entre la investigación jurídica y el contexto cultural de la lengua correspondiente (156). Esto no sucede, por ejemplo, con la medicina o la astrofísica. En las disciplinas más dependientes de las normas nacionales no es ni frecuente ni razonable, con carácter general, publicar en inglés, a diferencia de lo que sucede con las ciencias naturales o la economía. Reaparece aquí la cuestión de la inadecuación de la utilización como criterio de calidad de la investigación jurídica la publicación en revistas que figuran en bases de datos donde prioritariamente acceden trabajos en inglés.

Una reflexión merece la publicación de trabajos de investigación en las demás lenguas españolas, distintas del castellano, también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas. Parece claro que el autor que publica en catalán o en vasco será menos leído y citado que el que publica en castellano, pero también es obvio que eso no dice nada, por sí, sobre la calidad de la publicación (157). Puede aceptarse que el autor que publica sobre Derecho civil catalán, por ejemplo, se dirige a una comunidad científica más restringida que la del Derecho civil español, sobre la base de la idea que acaba de destacarse de la vin-

(155) Así, LIENHARD y otros (2016: 34).

(156) WISSENSCHAFTSRAT (2012: 70).

(157) Así, aunque para el plurilingüismo en Suiza, cuyo régimen jurídico no es idéntico al de las demás lenguas cooficiales en España, junto al castellano, LIENHARD y otros (2016: 38, 163, 173).

culación entre el objeto de la investigación jurídica (el Derecho civil propio de Cataluña) y el contexto cultural de la lengua catalana.

Cuando se publica en lenguas cooficiales autonómicas distintas del castellano sobre normas de Derecho nacional, sin embargo, puede introducirse en la reflexión la consideración de que los resultados de una investigación científica no consisten solo en las ideas expresadas como tales. Estas deben ser introducidas en un proceso de comunicación en el que esas ideas son recibidas y comunicadas de nuevo. La calidad de la investigación científica se ve esencialmente determinada por la adecuación entre la idea y el contexto comunicativo de su difusión (158). Y esa adecuación puede verse perjudicada si se reduce –como efecto de la lengua utilizada para la difusión– el círculo de los miembros de la comunidad científica vinculada al objeto de la investigación.

## 5. Formatos de publicación de los trabajos de investigación

En el ámbito de las ciencias experimentales y de la naturaleza el medio de difusión por excelencia de los resultados de la investigación es el artículo publicado en revista de prestigio. La ciencia del Derecho, sin embargo, utiliza para la publicación muy frecuentemente el formato del libro: monografías, comentarios y libros colectivos, manuales y libros homenaje son las formas más conocidas.

Los saltos cualitativamente fundamentales y más creativos en la ciencia jurídica, posiblemente, tienen lugar a través de la monografía (159), que se identifica por su propósito de ser obra de referencia que plantea (conforme al estado actual de la ciencia), elabora y (al menos, en su pretensión definitoria) «agota» científicamente un tema jurídico. Debería ser obvio que, desde el punto de vista de su valoración como mérito científico, una buena monografía jurídica vale más que un buen artículo. Los manuales son productos heterogéneos: en un extremo se sitúan algunos que pueden calificarse de trabajos intelectuales originales e innovadores que se reconocen como obras de referencia en la disciplina (160); en el otro encuentran sitio textos más modestos que cumplen su propósito como textos de apoyo a la docencia y que no pueden considerarse trabajos de investigación.

En el subsistema social de la ciencia jurídica española no es fácil, a día de hoy, encontrar indicadores fiables para valorar la calidad de la investigación publicada en formato de libro. Cada trabajo de investigación deberá examinarse a través de un *peer review* (por ejemplo, en el procedimiento de evaluación de los sexenios), si se quiere obtener un juicio fidedigno sobre su calidad. No es fácil proyectar el criterio del prestigio de la editorial (161) que publica el libro sobre cualquier producto que tiene acceso a ella; sobre todo, cuando la propuesta de publicación de un original se acompaña de la oferta de financiación total o parcial de la edición. En el

---

(158) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 16).

(159) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 18).

(160) Piénsese, por hacer referencia a algunos ejemplos extraordinarios, en el *Derecho civil de España* de CASTRO, F. de (el primer tomo se publicó 1943); o el *Derecho constitucional. Sistema de fuentes* de OTTO, I. de (la primera edición es de 1987). En Alemania es ya un tópico citar en este contexto los *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (la primera edición es de 1967, de 1995 es la 20.<sup>a</sup>) de Konrad HESSE.

(161) Proponen la utilización de ese criterio SALVADOR CORDECH y otros (2008: 54-55).

contexto jurídico español tampoco es posible dar crédito a los juicios que se formulan en las recensiones (162), que rara vez constituyen un debate crítico con el autor del libro sobre su obra. Especialmente necesitadas de un específico juicio sobre su calidad científica están en nuestro sistema de la ciencia jurídica las aportaciones a los libros homenaje, como consecuencia de las prácticas habituales en la elaboración de este tipo de obras. Esta situación puede cambiar, si se extiende la práctica de algunas editoriales o colecciones dentro de las editoriales de someter los originales a *peer review* antes de la decisión relativa a la publicación.

## 6. Ciencia de autoría fundamentalmente individual

Tradicionalmente la investigación jurídica ha sido un trabajo de autoría individual que solo ha dependido, desde la perspectiva de su sostenimiento con recursos públicos, de la suficiente dotación de medios básicos (163). Esto (y algunas malas prácticas de los *free riders*) explica que, desde el punto de vista de la evaluación de la actividad científica en el Derecho, pueda hablarse de una «sospecha» sobre la coautoría (164). No obstante, el sistema debe aprender a separar el grano de la paja, y no solo no sancionar, sino promover las coautorías que sean «el resultado natural de las investigaciones científicas genuinamente interdisciplinares» (165) y contribuyan al progreso de la ciencia.

## VI. CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA

¿Existe en el ámbito de la ciencia jurídica un conjunto cerrado de criterios universalmente admitidos que determinen, aplicados a un trabajo de investigación, que ese trabajo deba ser considerado como de mucha calidad o de baja? Cuando hacemos un informe para una evaluación es frecuente que estemos seguros cuando afirmamos en la conclusión que el trabajo es muy bueno, bueno, malo o muy malo. Pero el hecho es que suele costar esfuerzo reproducir, en concreto, con qué criterios hemos llegado a esa conclusión; y, sobre todo, no siempre es fácil que dos informes de dos buenos juristas que se pronuncian sobre un mismo trabajo coincidan sobre la conclusión y sobre los concretos criterios que la justifican.

---

(162) Así, DOMÉNECH, G. (2016a), «Malas prácticas universitarias (I): la recensión». Accesible aquí: <https://almacenederecho.org/malas-practicas-universitarias-i-la-recension/>.

(163) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 12); WISSENSCHAFTSRAT (2012: 38); OCHSNER y otros (2017: 5).

(164) El criterio 2 aplicable al Campo 9 (Derecho y jurisprudencia) contenido en la Resolución de 14 de noviembre de 2018, 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 (en el procedimiento de reconocimiento de sexenios) dispone, por ejemplo, que «el número de autores de una aportación deberá estar justificado por el tema, su complejidad y su extensión. Los solicitantes deberán indicar, justificándolo, cuál ha sido su aportación material al trabajo publicado de forma conjunta».

(165) Así, DOMÉNECH, G. (2016b), «Malas prácticas universitarias (II): la interdisciplinariedad». Accesible aquí: <https://almacenederecho.org/malas-practicas-universitarias-ii-la-interdisciplinariedad/>.

Sigue siendo necesario que los juristas académicos reflexionemos sobre lo que hacemos en un debate que se proponga expresamente como objetivo la mejora de la formalización de los criterios que utilizamos para evaluar la calidad de nuestro trabajo y la consecución de un mayor consenso en torno a ellos (166). Si queremos ser evaluados correctamente, sobre nosotros recae la carga de hacer este esfuerzo, porque es lógico pensar que ningún otro sabrá hacerlo mejor que nosotros. No basta quejarse con los brazos cruzados sobre la inadecuación de los criterios que se nos aplican en las evaluaciones de la investigación. En buena medida, por lo demás, la tarea consiste en hacer transparentes los criterios que aplicamos implícitamente (167).

Sería fácil, seguramente, obtener el consenso de los miembros de la comunidad científica del Derecho sobre unos cuantos criterios (muy abstractos) de calidad del trabajo de investigación en este ámbito; y que se enumeran en una escala que transita de lo más material a lo más formal: originalidad (que pertenece a la misma esencia del trabajo investigador: nuevo conocimiento), relevancia sistemática (por ejemplo, por la creación de un concepto con el que puede ponerse en conexión una gran cantidad de material jurídico-positivo), profundidad teórica (aunque –como se ha dicho más arriba– es propio de la ciencia jurídica la vinculación también a la práctica), rigor y corrección argumentativos, claridad expositiva y precisión en el lenguaje (168), estructuración adecuada, cita y consideración de la bibliografía relevante, etc. (169).

Como ya se ha dicho, en términos generales, al menos por lo que se refiere a la evaluación de los investigadores del campo 9 (Derecho y jurisprudencia), creo que puede afirmarse que es bastante correcta la definición de los criterios de calidad que desde hace años se utiliza en el procedimiento de evaluación de los sexenios: se tendrá en cuenta «la originalidad, el rigor, la metodología y la repercusión» de los trabajos; se valorarán especialmente los trabajos que «aporten conocimientos e instrumentos conceptuales y analíticos para mejorar la eficacia de las normas jurídicas y el cumplimiento de sus objetivos» y «los análisis de jurisprudencia que se basen en decisiones jurisprudenciales sobre un tema o temas conexos, que tengan por objeto esclarecer los criterios de actuación de los tribunales y su evolución»; «no se valorarán los trabajos meramente descriptivos o las reiteraciones de trabajos previos», etc.) (170). Puede ser este un buen documento de partida para el mencionado trabajo de formular los estándares de calidad de nuestras disciplinas.

## VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Sobre el Estado (sobre las autoridades competentes en materia de evaluación) pesa –conforme a lo que se ha expuesto más arriba– la responsabilidad de crear

---

(166) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 3).

(167) Así, OCHSNER y otros (2017: 6).

(168) Recomendación RAMÓN Y CAJAL (1920: 136-137) seguir el consejo de GRACIÁN también en los trabajos de investigación: «hase de hablar como en testamento, que a menos palabras menos pleitos».

(169) Así, SCHULZE-FIELITZ (2002: 26 y ss.); LIENHARD y otros (2016: 169 y ss.).

(170) Véase el ap. 4 de los criterios para el campo 9 en la Resolución de 14 de noviembre de 2018, 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.

organizaciones y procedimientos de evaluación de la investigación que sean adecuados a la ciencia. Y, en esta afirmación, «adecuación a la ciencia» significa tanto como adecuación a cada una de las disciplinas científicas. Si se tiene en cuenta que solo cada una de las disciplinas científicas es capaz de elaborar «los mejores» criterios de evaluación para ella, la mencionada responsabilidad organizativa y procedimental estatal se concreta en la obligación del Estado de crear organizaciones y procedimientos en los que las diversas áreas científicas cumplan la tarea de fijar los criterios que se aplicarán a las evaluaciones estatales de la investigación. El Estado ha de crear y abrir estructuras organizativas y procedimentales en sus aparatos administrativos a las que sean invitados los miembros de las comunidades científicas para ofrecer un conocimiento que solo ellas tienen y del que el Estado está necesitado para realizar sus tareas en materia de fomento de la investigación científica.

Por su parte, cada una de esas comunidades científicas debe ser colectivamente consciente también de la responsabilidad que le compete en la tarea de la elaboración de los criterios de evaluación adecuados a sus trabajos de investigación y a sus investigadores. La disciplina científica cuyos miembros no sean capaces de alcanzar un consenso sobre sus estándares de calidad queda deslegitimada para la queja (no infrecuente) relativa a la inadecuación de los criterios que se le aplican (171).

En la práctica esto puede significar, por ejemplo, que ANECA suscriba convenios con las asociaciones de profesores de cada disciplina (si son suficientemente representativas), para que cada una de ellas concrete en un documento los criterios aplicables a la evaluación de sexenios o a las acreditaciones; para que elaboren formularios adecuados para el *peer review* utilizado en cada una de las evaluaciones; incluso, para que sean esas asociaciones las que propongan los miembros de su comunidad científica que formarán parte de los comités o comisiones de valoración. Donde la ciencia no esté auto-organizada a través de asociaciones la Administración de la ciencia deberá crear otros foros adecuados donde los representantes de las disciplinas científicas puedan cumplir con esas tareas. Se trata de mejorar lo que, en buena medida, ya existe, porque es obvio que los criterios generales de evaluación de los sexenios en el campo del Derecho fueron elaborados por juristas y que el documento «méritos evaluables» (criticado más arriba) fue elaborado por la comisión de evaluación de Derecho en ANECA. Debe desarrollarse más plenamente la idea de que el Estado crea procedimientos y organizaciones y las disciplinas científicas (conscientes de su responsabilidad colectiva) los utilizan para participar con su *know-how* en la evaluación.

Para las evaluaciones que tienen como objeto el currículum de los investigadores (acreditaciones y concursos de acceso) y que, obviamente, no permiten que la comisión evaluadora o el experto externo accedan a todo el contenido de la obra del investigador, también será responsabilidad de las comunidades científicas la elaboración de listados de revistas y editoriales de prestigio en cada área de conocimiento, que sirvan como indicadores de la calidad de lo que se ha publicado. Cuando esa tarea no la realiza cada área de conocimiento los resultados suelen ser

---

(171) Con planteamientos análogos, LIENHARD y otros (2016: 169); WISSENSCHAFTSRAT (2012: 8, 48); y OCHSNER y otros (2017: 9), que denominan a esta forma de abordar el problema de la fijación de criterios de abajo a arriba (de cada una de las comunidades científicas a los órganos estatales de evaluación de la ciencia) *bottom-up approach*.

cuestionables y cuestionados (172). Esos listados pueden utilizarse también para el cómputo del número de publicaciones que deben tenerse en cuenta en las evaluaciones institucionales. Será muy útil (y reducirá la carga de trabajo vinculada al suministro de información derivada de los procedimientos de evaluación) que los servicios de documentación y bases de datos de las Facultades trabajen con esos listados de forma tal que en cualquier momento esté actualizada la información del número de publicaciones que en esas revistas han publicado los investigadores de cada Facultad.

Con ayuda de los criterios de calidad aplicables a los trabajos de investigación en cada disciplina y de los indicadores de revistas y editoriales de prestigio pueden elaborarse adecuados formularios para el que más arriba se ha denominado *peer review* «informado», en el que el experto debe hacer el esfuerzo de fundamentar adecuadamente su valoración con la concreción suficiente y referencia expresa a los criterios aplicables a su disciplina.

Para las evaluaciones institucionales, por otra parte, con el objeto de aliviar las cargas burocráticas y optimizar el principio de minimización de datos, debe hacerse un diseño que permita utilizar (pocos) datos (pero) de calidad obtenidos en otras evaluaciones, como los sexenios del personal investigador de la Universidad. Y es imperativo usar indicadores que respeten la igualdad formal de las disciplinas, como los listados de revistas elaborados por cada una de ellas y no los que benefician a unas a costa de otras; el dato del número de convenios y contratos del artículo 83 LOU y no el volumen de los recursos privados obtenidos a través de ellos, etc.

Puede terminarse con la enumeración de algunas concretas propuestas relativas a aspectos de detalle del Derecho positivo español relativo a la evaluación de la investigación: i) el procedimiento de autorización de la defensa de la tesis y su enjuiciamiento también deben servir para la identificación (y, en su caso, la sanción) de malas prácticas en la investigación por parte del doctorando; ii) constituye una mala práctica de financiación de los proyectos de investigación no seleccionar solo las mejores propuestas, tal y como estas han sido formuladas y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, sino ampliar el número de beneficiarios mediante la reducción de oficio de la financiación otorgada en relación con la solicitada a todas o la mayoría de las propuestas seleccionadas; iii) deben comunicarse a los investigadores principales de proyectos de investigación las evaluaciones negativas *ex post*; sin este requisito no pueden extraerse de esas evaluaciones consecuencias negativas (y desconocidas) para ellos en futuras convocatorias; iv) en el procedimiento de evaluación de los sexenios debe concederse trámite de audiencia al interesado en caso de evaluación negativa; y no debe ser posible denegar un sexenio sin que en el comité o como experto externo haya participado un investigador de la misma área de conocimiento que el evaluado; v) es necesario reelaborar el *soft law* de ANECA aplicable a las acreditaciones de profesor titular y catedrático para incorporar correctamente el objetivo de valorar la calidad (y no la cantidad) expresamente perseguido por el RD 415/2015; vi) debe repensarse y rediseñarse

---

(172) Para el ámbito del Derecho administrativo, por ejemplo, es cuestionable –a pesar del rigor metodológico aplicado– el valor del ranking de revistas jurídicas elaborado por la Fundación Española para la Ciencia y Tecnología (FECYT) publicado en 2019. No están, por ejemplo, ni *Indret*, ni la *Revista Española de Derecho Administrativo*, quizás, porque el procedimiento de evaluación es voluntario. Puede consultarse el ranking aquí: <https://www.fecyt.es/es/tematica/ranking>.

por completo el procedimiento de las plazas denominadas «de promoción»; es posible que la solución del problema real existente solo pueda llevarse a cabo mediante una intervención del legislador.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- AGUADO I CUDOLÀ, V. (2014), «La selección de los cuerpos docentes universitarios: el sistema de acreditación», *Revista de Educación y Derecho*, núm. 10, pp. 1 y ss.
- ALEGRE ÁVILA, J. M. (2007), «El nuevo sistema de selección del profesorado universitario funcionario», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 135, pp. 437-457.
- AMOEDO-SOUTO, C.-A. (2018), «Infrafinanciación cronificada, condicionalidad financiera y autonomía universitaria: notas para un abordaje jurídico», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 163 y ss.
- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2015), «Las bases constitucionales de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número», en Luis Arroyo y Dolores Utilla (dirs.), *La administración de la escasez. Los fundamentos de la actividad administrativa de adjudicación de derechos limitados en número*, Madrid, pp. 90 y ss.
- CADEZ, S.; DIMOVSKI, V., y ZAMAN GROFF, M. (2017), «Research, teaching and performance evaluation in academia: the salience of quality», *Studies in Higher Education*, 42:8, pp. 1455-1473.
- CANARIS, C.-W. (1983), *El sistema en la Jurisprudencia*, trad. esp. de la 2.<sup>a</sup> ed. alemana (*Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz* de 1983), Madrid, 1998.
- CHEVALLIER, J. (2008), *El Estado postmoderno* (traducción al castellano de 2011), Bogotá.
- DARNACULLETA, M. (2018), «Libertad de investigación científica y promoción de la ciencia en beneficio del interés general», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 232 y ss.
- DÍEZ SASTRE, S. (2018), *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Madrid.
- DOMÉNECH, G. (2014), «Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho», *Revista de Administración Pública*, núm. 195, pp. 99-133.
- (2016), «Que innoven ellos. Por qué la ciencia jurídica española es tan poco original, creativa e innovadora», *InDret* 2/2016.
- (2016a), «Malas prácticas universitarias (I): la recensión». Accesible aquí: <https://almacendederecho.org/malas-practicas-universitarias-i-la-recension/>.
- (2016b), «Malas prácticas universitarias (II): la interdisciplinariedad». Accesible aquí: <https://almacendederecho.org/malas-practicas-universitarias-ii-la-interdisciplinariedad/>.
- EMBED TELLO, A. E. (2017), *La libertad de investigación científica. Una interpretación integrada de sus dimensiones subjetiva y objetiva*, Valencia.
- (2019), «Calidad normativa y evaluación *ex-post* de las normas jurídicas», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 50.
- FEHLING, M. (2004), «Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG)», en Rudolf DOLZER y Klaus VOGEL (dirs.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, pp. 1 y ss.

- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2018), «Tramos de investigación y transparencia», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 273 y ss.
- FREY, B. S. (2006), «Evaluitis - Eine neue Krankheit», *Center for Research in Economics, Management and the Arts*, working paper núm. 18.
- GORDILLO PÉREZ, L. I. (2006), «Los contratos-programa y la Universidad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, pp. 183-236.
- GURREA CASAMAYOR, F. (2001), «Los contratos-programa entre las Comunidades Autónomas y las Universidades: el modelo adoptado por la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18, pp. 319-356.
- LIENHARD, A.; TANQUEREL, T.; FLÜCKIGER, A.; AMSCHWAND, F.; BYLAND, K., y HERRMANN, E. (2016), *Forschungsevaluation in der Rechtswissenschaft. Grundlagen und empirische Analyse in der Schweiz*, Berna.
- LUHMANN, N. (1965), *Grundrechte als Institution*, Berlín.
- MAGER, U. (2009), «Freiheit von Forschung und Lehre», en ISENSEE, J., y KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, tomo VII, Heidelberg, pp. 1075 y ss.
- MANGAS, A. (2011), «La evaluación de la investigación jurídica en España», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 23, pp. 60-71.
- MAURER, H. (1999), *Staatsrecht*, Múnich.
- NOGUEIRA, A. (2018), «Doce notas y una reflexión sobre el modelo de Universidad y empleo público docente que propician los criterios de acreditación en Derecho», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 283 y ss.
- OCHSNER, M.; HUG, S., y GALLERON, I. (2017), «The future of research assessment in the humanities: bottom-up assessment procedures», *Palgrave communications*. 3:17020 doi: 10.1057/palcomms.2017.20.
- ORTEGA BERNARDO, J. (2018), «La transferencia de conocimiento en las Universidades: razones y claves de su articulación jurídica», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 372 y ss.
- RAMÓN Y CAJAL, S. (1920), *Reglas y consejos sobre la investigación científica. Los tónicos de la voluntad*, Madrid, 2008 (reimpresión de la 6.ª ed. de 1920).
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M. (2012), «Libertad de investigación científica y sexenios», *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, pp. 225-252.
- SALVADOR CORDECH, P.; AZAGRA MALO, A., y GÓMEZ LIGÜERRE, C. (2008), «Criterios de evaluación de la actividad investigadora en Derecho civil, Derecho privado y análisis del Derecho», *InDret*, 3/2008.
- SANTIAGO IGLESIAS, D. (2018), «Algunas claves para el éxito del procedimiento de innovación en el ámbito universitario», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 474 y ss.
- SANZ RUBIALES, I. (2018), «La Universidad: entre el servicio público y la competencia», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 49 y ss.
- SCHULZE-FIELTIZ, H. (2002), «Was macht die Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung aus?», *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, núm. 50, pp. 1-68.
- SCHUPPERT, G. F. (2000), *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*, Baden-Baden.



- SECKELMANN, M. (2018), *Evaluation und Recht*, Tübingen.
- TORKA, M. (2009), *Die Projektformigkeit der Forschung*, Baden-Baden.
- TRUTE, H.-H. (1994), *Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung*, Tübingen.
- VESTRI, G. (2018), «El acceso a la docencia-investigación en el sistema universitario español», en Fernando López Ramón, Ricardo Rivero Ortega y Marcos M. Fernando Pablo (coords.), *Organización de la Universidad y la ciencia*, Madrid, pp. 153 y ss.
- WEBER, M. (1919), *La ciencia como profesión*, Madrid (Espasa Calpe), 1992 (edición en castellano de la conferencia pronunciada por el autor en 1919).
- WISSENSCHAFTSRAT (2011), *Empfehlungen zur Bewertung und Steuerung von Forschungsleistung*.
- (2012), *Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analysen, Empfehlungen*.
- (2017), *Peer Review in Higher Education and Research. Position Paper*.