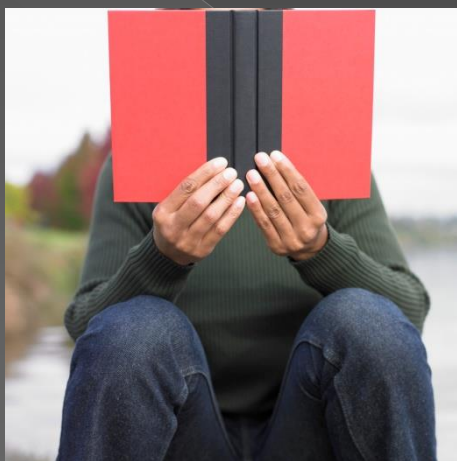




**GARANTÍAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE QUEJAS, RECLAMACIONES Y RECURSOS: EL EJERCICIO DE UNA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA REAL**

**Ana I. Caro**  
**Coordinadora de Proyectos**  
**Universidad Autónoma de Madrid**

**Encuentro Internacional**  
**“Tras la reunión de Armenia:**  
**Los nuevos ESG – Retos para agencias**  
**y universidades”**



**ESTÁNDAR:** Los procedimientos de quejas, reclamaciones y recursos deberían ser claramente definidos como parte del diseño de los procesos de garantía externa de calidad y comunicados a las instituciones.

**DIRECTRICES:**  
Al fin de salvaguardar los derechos de las instituciones y asegurar un proceso imparcial de toma de decisiones, la garantía externa de calidad funciona de una manera abierta y responsable. Sin embargo, podría haber malentendidos o supuestos de insatisfacción con el proceso o con los resultados formales.



Las instituciones necesitan disponer de un cauce procedimental que les permita plantear a la agencia cuestiones que les preocupen. Las agencias deben atender tales asuntos de un modo serio y formal mediante un procedimiento claramente definido, ejecutado de manera coherente.

Un procedimiento de quejas y reclamaciones permite a una institución manifestar su insatisfacción con el desarrollo del proceso, o con quienes lo llevaron a cabo.

En un procedimiento de apelación, la institución impugna los resultados formales del proceso de evaluación, pudiendo demostrar que éstos no se basan en pruebas sólidas, que los criterios no han sido correctamente aplicados o que los procedimientos no se han seguido de manera coherente.



# Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (I)

**Pondremos como ejemplo a la ANECA, que lleva a cabo su actividad a través de distintos Programas. Cada Programa tiene su propio sistema/procedimiento/órgano de reclamaciones**

- **PEP.** Evalúa el CV de los solicitantes para el acceso a las figuras de profesor universitario contratado:

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.

Art.4.3. La Resolución de certificación podrá ser recurrida en alzada ante el Secretario de Estado de Educación y Universidades, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la notificación.

- **ACADEMIA.** Evalúa el CV para acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios □

REAL DECRETO 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios.

Artículo 16. Reclamaciones.

1. Contra las resoluciones a las que se refiere el artículo anterior, los solicitantes podrán presentar, en el plazo de un mes, una reclamación ante el Consejo de Universidades que, en el caso de ser admitida a trámite, será valorada por una Comisión designada al efecto por dicho órgano. La Comisión estará formada por miembros designados de acuerdo con lo establecido en los artículos 5, 6 y 7.

2. Esta Comisión examinará el expediente relativo a la acreditación para velar por las garantías establecidas y podrá ratificar la resolución o, en su caso, aceptar la reclamación, todo ello en un plazo máximo de tres meses. El transcurso del plazo máximo establecido sin dictar y notificar la resolución tendrá efecto desestimatorio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 66.1 de la 6/2001, de 12 de diciembre, de universidades, según la redacción dada por la Ley 4/2007 de 12 de abril.

3. El examen de la reclamación se hará basándose en la solicitud de evaluación y toda la documentación contenida en el expediente.

4. En el caso de ser estimada la reclamación, la Comisión remitirá a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación su resolución, indicando de forma concreta los aspectos de la evaluación que deben ser revisados.

5. La resolución de la Comisión de reclamaciones podrá ser recurrida en alzada ante la presidencia del Consejo de Universidades.



## Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (II)

- **VERIFICA** Evalúa las propuestas de los planes de estudio diseñados en consonancia con el EEES

Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Art. 24. Procedimiento de verificación.

3. A estos efectos la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determinen y que cumplan con los criterios y estándares de calidad establecidos por la Comisión Europea mediante la superación de una evaluación externa que les permita ser miembros de pleno derecho de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (*European Association for Quality Assurance in Higher Education*) –ENQA– y estar inscritas en el Registro Europeo de Agencias de Calidad –EQAR– establecerán conjuntamente los protocolos de evaluación necesarios para la verificación y acreditación de acuerdo con estándares internacionales de calidad y conforme a lo dispuesto en este real decreto.»



## Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (III)

Art. 25. 9. Contra la resolución de verificación, la Universidad podrá recurrir ante la Presidencia del Consejo de Universidades, en el plazo de un mes desde su notificación. En el caso de ser admitida a trámite la reclamación, ésta será valorada por una comisión designada al efecto por dicho órgano y formada por expertos que no hayan intervenido en la evaluación que ha conducido a la resolución negativa. Esta comisión examinará el expediente relativo a la verificación para velar por las garantías establecidas y podrá ratificar la resolución o, en su caso, aceptar la reclamación y remitirla a la ANECA o al correspondiente órgano de evaluación, indicando de forma concreta los aspectos de la evaluación que deben ser revisados, todo ello en un plazo máximo de tres meses, a contar desde la interposición de la reclamación.

10. El examen de la reclamación se basará exclusivamente en la memoria del plan de estudios propuesto por la Universidad y toda la documentación contenida en el expediente, por lo que no será objeto de consideración información adicional a la aportada durante el proceso de evaluación a excepción de posibles aclaraciones sobre la información inicialmente presentada.

11. La ANECA o el órgano de evaluación correspondiente analizará los aspectos señalados por el Consejo de Universidades y remitirá el correspondiente informe en el plazo máximo de un mes. Recibido el informe, el Consejo de Universidades emitirá la resolución definitiva en el plazo de dos meses que agotará la vía administrativa y será comunicada a la universidad, a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Educación. La falta de resolución expresa en el citado plazo permitirá considerar desestimada la reclamación.»



## Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (IV)

Artículo 28. Modificación de los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales ya verificados.

4. En caso de que las modificaciones no sean aceptadas o sólo lo sean parcialmente, la ANECA o el órgano de evaluación correspondiente, remitirá en el plazo máximo de tres meses el oportuno informe al Consejo de Universidades que resolverá de acuerdo con el contenido de dicho informe y notificará la correspondiente resolución a la universidad, a la comunidad autónoma o comunidades autónomas correspondientes y al Ministerio de Educación, todo ello en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de recepción de la solicitud de modificación. La falta de resolución expresa en el citado plazo permitirá considerar estimada la solicitud.

Contra dicha resolución la universidad podrá interponer la oportuna reclamación que se sustanciará por los trámites previstos en los apartados 9 a 11 del artículo 25.



## Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (V)

- **ACREDITA** Realiza una valoración para la renovación de la acreditación inicial de los títulos oficiales.

Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

Art. 27. Bis. Renovación de la acreditación de los títulos.

7. Contra la resolución a que se refiere el apartado anterior la universidad podrá recurrir ante la presidencia del Consejo de universidades en el plazo de un mes, que se sustanciará de acuerdo con el procedimiento establecido en los apartados 9 y siguientes del artículo 25.

8. Una vez dictada la resolución, el Ministerio de Educación la comunicará al RUCT, que caso de ser estimatoria procederá a la inscripción de la correspondiente renovación de la acreditación a que se refiere el apartado 1. En caso de ser desestimatoria, el título causará baja en el mencionado registro y perderá su carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. En este último supuesto, la correspondiente resolución declarará extinguido el plan de estudios y deberá contemplar las adecuadas medidas que garanticen los derechos académicos de los estudiantes que se encuentren cursando dichos estudios.





Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (VI)

## PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DEL INFORME CONDUCENTE A LA OBTENCIÓN DE LA MENCIÓN HACIA LA EXCELENCIA A LOS PROGRAMAS DE DOCTORADO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

**Alegaciones: acceso a la aplicación para la inclusión de las alegaciones**

**Evaluación final:**

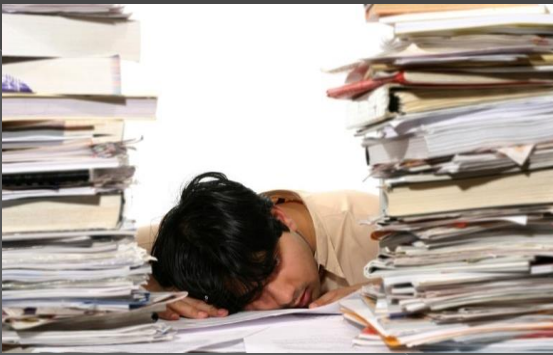
- ✓ a disposición de las Comisiones de Evaluación las alegaciones recibidas para la revisión y análisis
- ✓ Comisión de Emisión de Informes por cada Presidente. Dicha Comisión emitirá los informes finales de evaluación para cada programa de doctorado presentado y, en su caso, estudiará las observaciones presentadas para la posible modificación del informe

# Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (VII)

## Recurso:

- ✓ El solicitante a la vista del informe final podrá presentar un recurso en el plazo de un mes desde la fecha de resolución en el Boletín Oficial del Estado
- ✓ En la fase de recurso, no se puede incluir información adicional, por tanto, el solicitante tendrá bloqueado la aplicación para ese fin. No obstante, y dado que el recurso incluye los comentarios al informe, podrá acceder a un campo de texto que permita inclusión de los mismos.
- ✓ ANECA pondrá a disposición de los presidentes de las Comisiones los recursos presentados junto con el informe de la primera evaluación y toda la documentación sobre la que se realizó el primer informe. Éste procederá a su asignación a uno o varios evaluadores distintos de los que realizaron la revisión inicial del programa.
- ✓ Los informes resultado del análisis del recurso serán presentados a la Comisión de Emisión de Informes por cada Presidente. Dicha Comisión emitirá los informes finales tras recurso y los elevará, a través de la Unidad de Garantía Jurídica, a la Comisión de Recursos de ANECA.
- ✓ La Comisión de Recursos revisará que la reclamación presentada por el recurrente han tenido respuesta en el informe de la Comisión de Emisión de informes y emitirá un nuevo informe que, a través de la Unidad de Garantía Jurídica, será remitido al Ministerio de Educación.
- ✓ En paralelo, se establecerá un mecanismo interno para introducir posibles mejoras en el proceso de evaluación, que puedan derivarse de la revisión del informe de recurso.





## Primer Hándicap: Proliferación de procedimientos y órganos en el ámbito de la reclamación (VIII)

- La **Comisión de Garantías y Programas** se creó en enero de 2012, como resultado de la unificación de las comisiones de recursos y reclamaciones de los programas de evaluación de enseñanzas (VERIFICA y MONITOR) y del profesorado (PEP). También puede realizar otro tipo de evaluaciones por encomienda del Consejo de Dirección.

Las funciones de la Comisión son las siguientes:

- Reclamaciones presentadas contra las resoluciones negativas de los programas de evaluación de títulos y enseñanzas universitarias.
- Recursos ante resoluciones negativas del Programa de Evaluación de Profesorado.
- Exención del requisito de pertenencia al cuerpo de profesores titulares de universidad para poder presentarse a la acreditación para catedrático de universidad.
- Otras funciones de evaluación asignadas por el Consejo de Dirección.
- **Comisión de Emisión de Informes** comisión formada por los presidentes de las CER (que serán los vocales de la comisión) y el Presidente que será un directivo de ANECA. Hay tres, una para cada nivel.



## Segundo Hándicap: sistema de recursos administrativos ¿suficiente? (I)

- el recurso administrativo puede definirse como el acto por el que el sujeto legitimado para ello solicita de la Administración la revocación (o retirada) o modificación de un acto administrativo lesivo para sus intereses
- naturaleza de garantía jurídica a favor del administrado, por cuanto supone una vía de ejercitar sus derechos de defensa
- naturaleza de privilegio, de prerrogativa, de los recursos administrativos, toda vez que dan a la Administración la oportunidad de revisar sus propios actos, en muchas ocasiones (cuando el acto no agota la vía administrativa) como requisito para activar la vía contencioso-administrativa, recayendo pues en el interesado la carga de interponerlo para tener acceso a la justicia administrativa
- los recursos administrativos son los recursos de alzada y reposición y extraordinario de revisión
- los primeros pueden fundamentarse en cualquiera de las causas de nulidad o anulabilidad establecidas en los arts. 62 y 63 LPAC (en este sentido, art. 107 LPAC), mientras que el recurso extraordinario de revisión únicamente puede basarse en algunas de las causas tasadas que al efecto establece el art. 118 LPAC)
- no hay inconveniente en alegar motivos de oportunidad (y no sólo de legalidad) a la vista de la redacción del art. 113.3 LPAC, precepto que, al regular el contenido de la resolución de un recurso administrativo determina que habrán de decidirse cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados.



## Segundo Hándicap: sistema de recursos administrativos ¿suficiente? (II)

- ◉ los recursos ordinarios (alzada y reposición), se distinguen por su naturaleza jerárquica, o no, en función del órgano que los resuelve (el superior jerárquico del que dictó el acto recurrido en el caso de la alzada y el mismo órgano que dictó el acto en el caso de la reposición)
- ◉ Pero junto a los recursos administrativos, el art. 107 LPAC ha previsto la posibilidad de que se establezcan fórmulas alternativas de impugnación, con el alcance que a continuación se expone:
  - Los procedimientos alternativos que se prevén son de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas.
  - La posibilidad de establecimiento lo es, exclusivamente, respecto de los recursos de alzada y reposición (debiendo tener en este último caso idéntico carácter potestativo), excluyéndose pues esta posibilidad respecto al recurso extraordinario de revisión.
  - Se establecerán mediante ley, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique.
  - En todo caso habrán de respetarse los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.



## Tercer Hándicap: alcance y límites de la discrecionalidad técnica (I)

- ◉ la “discrecionalidad técnica” es “el lado oscuro” del control de las oposiciones, concursos, evaluaciones, procesos selectivos...escurridizo a las redes del control jurídico.
- ◉ La primera década tras la Constitución, se consideraba que la “discrecionalidad técnica” tenía categoría de dogma, de manera que las sentencias judiciales consideraban que los Tribunales/Comisiones Calificadores/Evaluadores gozaban de una especie de infalibilidad papal al calificar ejercicios y que no admitía discusión ni supervisión judicial.
- ◉ La segunda década, el Tribunal Constitucional dictaminó que se podía controlar la valoración de los Tribunales calificadores en caso de “errores manifiestos”, o cuando tratándose de exámenes tipo test, la discrecionalidad resultaba “cero”.
- ◉ La tercera década y un poco más allá, etapa en que estamos inmersos, ha dado un paso adelante en el control jurisdiccional, ya que algunos tribunales contencioso-administrativos comienzan incluso a admitir pruebas periciales para demostrar el error de la calificación, la bondad de la formulación de la pregunta o la idoneidad de la respuesta, o que incluso cuando la pregunta del ejercicio en entredicho versa sobre aspectos jurídicos, el mismísimo Tribunal contencioso – experto en derecho- examina la validez del criterio del Tribunal administrativo calificador y lo anula o sustituye.
- ◉ Y un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico, que se justifica por lo siguiente: uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (artículo 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en el criterio del Tribunal Supremo, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.



## Tercer Hándicap: alcance y límites de la discrecionalidad técnica (II)

- ◉ Varios de los pronunciamientos judiciales se apoyan en distinguir el núcleo duro de la discrecionalidad técnica (criterio de fondo del Tribunal/Comisión Calificador/Evaluador: decidir si la respuesta es correcta o no) y los “aledaños” ( condiciones o pasos instrumentales para tomar la decisión y que deben aplicarse bajo un triple parámetro de control: a) La convocatoria; b) Las condiciones de igualdad para los aspirantes; c) La motivación). (Ej. Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de Noviembre de 2011 (rec.2487/2010))
- ◉ Ahora bien el Tribunal Supremo refiere que: “*con independencia del cariz jurídico que en este caso reviste, queda excluido del control de los órganos jurisdiccionales.*”
- ◉ Pero podríamos hacer ese control si este lo ejercitamos con “cautela”, por ejemplo en procesos en los que se unas un test, siempre que se acredite: A) mediante *prueba pericial* consistente el error de la decisión ( ya que en tales pruebas la respuesta correcta es una sola entre varias alternativas); B) Se evidencie “ *con simples comprobaciones sensoriales o con criterios de lógica elemental o común*” ( esto es, el error lo apreciaría el común de los mortales, pero sin poder tildarse de error controlable aquella decisión del Tribunal calificador que para ser combatida requiera análisis jurídicos o forzar pericias y argumentaciones).



## Tercer Hándicap: alcance y límites de la discrecionalidad técnica (III)

- Siempre y en todo caso tendríamos que atenernos a unas pautas jurídicas: el derecho a la igualdad de condiciones que asiste a todos los aspirantes, por la necesidad de que el criterio de calificación responda a los principios de mérito y capacidad y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad. (Ej. STC 215/1991, de 14 de noviembre, como también en numerosas sentencias de esta Sala (entre otras, en las SsTS de 28 de enero de 1992, recurso 17267/1990; de 11 de diciembre de 1995 recurso 13272/1991 ; 15 de enero de 1996, recurso 7895/1991 ; y 1 de julio de 1996, recurso 7904/1990 ))
- Un paso más en la interpretación de este elemento: la Sentencia del TS Sala de lo Contencioso-Administrativo de 31 de Julio de 2014 (rec.2001/2013), que cuenta con otra sentencia idéntica de la misma fecha y distinto ponente (rec.3779/2013) que supone un significativo paso adelante en la conquista hacia el pleno control jurisdiccional de concursos, oposiciones, evaluaciones, acreditaciones, accesos...





## Tercer Hándicap: alcance y límites de la discrecionalidad técnica (IV)

- ◉ En primer lugar, abre el portillo a una curiosa “pericial por suplencia”, en el sentido de que los miembros del Tribunal se convierten en “jueces y peritos” allí donde el objeto de la pericia sea una cuestión jurídica, si bien solo podría acudirse a esta “pericia judicial implícita” cuando se apreciase un criterio jurídico manifiestamente errado o insostenible
- ◉ En segundo lugar, que “a sensu contrario” si la prueba cuestionada versase sobre cuestiones no jurídicas (ej. pruebas para plazas informáticas o de química) la Sala debería haber llevado a cabo las pruebas periciales para dar respuesta a la queja del recurrente de agravio comparativo en las calificaciones del Tribunal
- ◉ En tercer lugar, cabe en vía administrativa asignar una puntuación numérica a un ejercicio pero si en recurso administrativo o en vía judicial se cuestiona el fundamento de esa puntuación numérica, deberá el Tribunal calificador o la Administración en que se inserta hacer explícitos con calidad y cantidad los criterios y razones que avalaron aquella puntuación



## Tercer Hándicap: alcance y límites de la discrecionalidad técnica (V)

para servir mejor a la legalidad y eficacia, alguna recomendación

- ✓ modificar los procesos incluyendo una fórmula: Los ejercicios que versen sobre apreciación conjunta de la capacidad de los aspirantes, serán calificados por el órgano evaluador o calificador según las bases de la convocatoria y en caso de tratarse de calificación numérica, la resolución de las eventuales reclamaciones frente a la misma incorporará explícita y singularizada motivación del criterio que la sustenta.
- ✓ y si ni la reglamentación ni las bases de la convocatoria lo dijeren, incluir en las Actas/Informes un recuadro destinado a plasmar la motivación específica de la calificación de cada aspirante/solicitante, como valoración conjunta del órgano evaluador o calificador , y además advirtiéndolo a sus miembros que las consabidas fórmulas genéricas de las bases son insuficientes ( “claridad, contenido, riqueza expositiva,etc”) debiendo en la misma fase de valoración/evaluación cumplimentar una motivación singularizada para cada aspirante/solicitante, y en su defecto, si alguien reclama, facilitarle esa motivación.
- ✓ no es preciso que el órgano evaluador o calificador se sienta examinado y tenga que ofrecer una voluminosa y exhaustiva motivación, pero tampoco que se despache con un portazo remitiéndose a las bases.

## Tercer Hándicap: alcance y límites de la discrecionalidad técnica (V)



la llamada discrecionalidad técnica no es sino una presunción iuris tantum

entendida la discrecionalidad técnica como una presunción iuris tantum, si se quiere más fuerte, dada la naturaleza especializada de los órganos de procedencia, podrá ser vencida en juicio por los procedimientos y pruebas legalmente establecidas y valoradas con arreglo a la sana crítica. Desde ese punto de vista es evidente que el órgano judicial, salvo en cuestiones jurídicas en que debe conocer el derecho, no puede sustituir el criterio de los Tribunales Calificadores por el suyo propio, pero cuando valora las pruebas del proceso y llega a una conclusión razonable según las reglas de la sana crítica no aplica su criterio propio, sino el resultado del proceso que pone de manifiesto el error en que ha incurrido la Administración. ( EJ. STC 138/2000, STC 86/2004)

# Penúltima reflexión



“Bienaventurado el que, dejando a parte su gusto e inclinación, mira las cosas en razón y justicia para hacerlas.”

*San Juan de la Cruz*