

LA EVALUACION DE LA ACTIVIDAD DOCENTE DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO A TRAVES DE ENCUESTAS: EN PARTICULAR, EL PROBLEMA DEL ANONIMATO

Por

JAVIER OLIVÁN DEL CACHO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Lleida

SUMARIO: I. Planteamiento.—II. Las encuestas en la legislación universitaria.—III. La participación de los alumnos en la evaluación docente.—IV. El problema del anonimato.—V. Algunas conclusiones.

I. PLANTEAMIENTO

La cumplimentación de encuestas por parte de quienes se relacionan con la Administración —y más concretamente de los usuarios de un servicio público— no es un fenómeno limitado al ámbito universitario, puesto que se trata de un acontecimiento intensamente conectado con la moderna caracterización del administrado y la reciente redefinición de la posición jurídica de éste frente al poder administrativo. Son, pues, las pujantes corrientes «antiformalistas» —según las cuales el ciudadano adquiere una situación clientelar en relación a la Administración— las que parecen estar latentes en esta nueva actividad (1).

Sin embargo, y a pesar de encuadrarse en el citado marco general de las nuevas relaciones jurídico-administrativas, la contestación de encues-

(1) Es sumamente revelador el trabajo de R. MARTÍN MATEO, *El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total*, núm. 134 de esta REVISTA, 1994, págs. 7 y ss., quien recoge los precedentes en el Derecho y doctrina comparados, así como las primeras actuaciones en España en esta dirección, entre las que resulta destacable el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 1991 para la adopción de un Plan de Modernización de la Administración del Estado. A estas cuestiones también se refiere A. SÁNCHEZ BLANCO, *Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas*, núm. 132 de esta REVISTA, 1993, págs. 43-44.

Para un estudio del reto modernizador de las Administraciones autonómicas puede verse el volumen monográfico de la revista «Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público», núm. 18, titulado *La modernización administrativa en las Comunidades Autónomas*, dirigido por J. SUBIRATS, con estudios referentes a las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid y País Vasco. SUBIRATS es autor de un libro muy vinculado al tema titulado *Análisis de las políticas públicas y eficiencia de la Administración*, MAP, Madrid, 1989, y es director de la nueva revista «Gestión y Análisis Políticas Públicas», cuyo número 1 incluye distintos trabajos relacionados con el tema del ciudadano como cliente de la Administración.

tas y cuestionarios se ha producido con particular generalización en las Universidades, sede, por lo demás, muy proclive a la experimentación de fórmulas organizativas y funcionales de tipo participativo (2). La cuestión tiene especial relevancia, debido a que este proceso ha sido prácticamente simultáneo a otro consistente en una renovación del sistema de retribuciones de los miembros de los cuerpos docentes universitarios, entre cuyas novedades destaca la previsión de los llamados «componentes por méritos docentes», que integran, junto con otros, el complemento específico, uno de los elementos constitutivos de las retribuciones de los profesores (3).

En efecto, de acuerdo con la competencia estatal para regular el estatuto jurídico de los profesores universitarios (4), el Real Decreto 1086/1989,

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA distinguió, entre los tipos de participación, la participación orgánica y funcional, en el trabajo titulado «La participación del administrado en las funciones administrativas», *Homenaje a Segismundo ROYO-VILLANOVA*, Madrid, 1977, págs. 305 y ss. La explicación más sistemática de las dimensiones jurídicas del principio de participación puede encontrarse, en fechas próximas a la aprobación de la Constitución, en el libro de M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980. Conforme ha pasado el tiempo, se han formulado algunas críticas a los desarrollos más radicalizados de este principio en el sentido de buscar límites que permitan salvaguardar la eficacia administrativa y las exigencias relacionadas con el principio de legalidad. Sirva de ejemplo el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO, «La participación: principios y límites», en *La Participación*, Facultad de Derecho de Lleida, 1985, págs. 63 y ss.

Las propias normas de evaluación de las Universidades españolas hacen referencia a estas nuevas circunstancias. Sirva de ejemplo un fragmento del Preámbulo del Reglamento de control de la actividad académica y del profesorado de la Universidad del País Vasco (aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 27 de octubre de 1994) en el que se expresa lo siguiente: «En este contexto, se hacen cada día más presentes términos tales como eficiencia, efectividad, calidad total, excelencia. Al servicio del análisis y optimización de tales conceptos, tanto en las instituciones públicas como privadas, se ponen en marcha procesos de evaluación y control.»

(3) El artículo 2.3 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto, de Retribuciones del Profesorado Universitario, indica que el complemento específico está integrado por un componente general (distinto según el cuerpo docente), un componente singular por el desempeño de cargos académicos y por los componentes por méritos docentes.

(4) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha acuñado la denominación de funcionarios interuniversitarios o «comunicables», para justificar la competencia estatal en la regulación de los cuerpos universitarios. Al respecto, la STC 26/1987, de 27 de febrero, sobre la Ley de Reforma Universitaria. No obstante, consúltense especialmente la STC 146/1989, de 21 de septiembre, que solventó el conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno vasco en relación con el Real Decreto 1888/1984, de 26 de septiembre, y la STC 235/1991, de 12 de diciembre, donde se utiliza la expresión «cuerpos nacionales» para referirse a los funcionarios universitarios, lo que no hace sino ratificar la competencia estatal.

Una opinión disidente con esta situación competencial asume en parte J. M. TRAYTER, en el interesante estudio *El régimen jurídico del profesorado universitario: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de su reparto competencial y algunas consecuencias sobre su Derecho vigente*, en «Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público», núm. 17, 1993, págs. 69 y ss., quien estima que «el mismo argumento (la autonomía universitaria) sirve para negar la competencia a las Comunidades Autónomas y para atribuirla al Estado, por lo cual nos parece ciertamente discutible la postura del Tribunal Constitucional» (pág. 78). Sin embargo, más que en la autonomía universitaria, la legitimidad del poder normativo estatal reside en la peculiaridad de la función pública universitaria y en su carácter interuniversitario. Por lo demás, la participación de la Universidad está lo suficientemente salvaguardada (al menos en lo que se refiere a la selección del profesorado), habida cuenta de

de 28 de agosto, de Retribuciones del Profesorado Universitario, se ha apartado del criterio igualitario en la remuneración de los funcionarios de los distintos cuerpos docentes universitarios, introduciendo (en palabras del Preámbulo de la Disposición) «un mecanismo para reconocer los especiales méritos en la actividad desarrollada e incentivar el ejercicio de la misma». Dicho mecanismo presenta aplicación tanto en lo que se refiere a la actividad docente —con incidencia en el llamado componente por méritos docentes del complemento específico— como al rendimiento investigador, cuya valoración positiva comporta la asignación de un complemento de productividad (5). Interesa destacar que, si bien la evaluación docente es responsabilidad de la Universidad o Universidades donde se han prestado los correspondientes servicios, la competencia de juzgar los méritos investigadores se atribuye a una Comisión de ámbito nacional, la llamada Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (6).

Como resulta lógico, las eventuales encuestas del alumnado deben desarrollar su virtualidad respecto a la supervisión de la función docente, tal y como efectivamente ha dispuesto la normativa aplicable, que será objeto de atención en el epígrafe siguiente. Es posible, por tanto, localizar dos novedades intrínsecamente vinculadas: *a)* la ruptura del uniformismo en las retribuciones universitarias, pudiendo discriminarse éstas entre los miembros de un mismo cuerpo docente en atención a consideraciones docentes e investigadoras; y *b)* la aparición de nuevos mecanismos de valoración de la actividad docente e investigadora, entre los que puede desempeñar (en lo que se refiere a la primera) un papel importante la cumplimentación de encuestas. Acertadamente, TARDÍO PATO, tras dar cuenta de la regulación en cuestión, ha hecho hincapié en «la conexión entre la evaluación de la actividad docente del profesorado prevista en (...) la LORU y la fijada en el Real Decreto 1086/1989, a los efectos del otorgamiento de los componentes por motivos docentes del complemento específico» (7).

El cambio producido por este estado de cosas ha sido tan intenso que

la competencia de designación de dos de los cinco miembros de las Comisiones que evalúan los concursos de acceso (facultad que puede alcanzar a la totalidad de los miembros, cuando se trata de concursos de méritos) o en función de otras circunstancias, como la misma decisión de dotar o amortizar la plaza o de otorgarle un perfil docente específico.

(5) Para una crítica de las características de los complementos en las retribuciones del profesorado, vid. J. M. ALEGRE AVILA, *El régimen retributivo del personal funcionario docente universitario: ámbito y extensión del complemento específico*, «REDA» núm. 63, 1989, págs. 457 y ss., quien denuncia la inadecuada utilización del complemento específico para determinar un distinto nivel retributivo entre Catedráticos y Profesores Titulares.

(6) De nuevo, el Preámbulo es sumamente revelador, toda vez «que el nuevo sistema que se implanta conjuga el respeto a la autonomía universitaria, reconociendo a cada Universidad la competencia para evaluar los méritos docentes de su profesorado, con las competencias estatales en materia de investigación científica y técnica, en cuanto que dicha actividad afecta y se incardina en el núcleo de intereses generales de toda la comunidad nacional».

A pesar de esta justificación, alguna Universidad ha discutido la competencia de dicha Comisión Nacional para valorar los méritos en las tareas investigadoras, lo que ha sido rechazado por el Tribunal Supremo (véase la Sentencia de 11 de mayo de 1992, Ar. 3822).

(7) J. A. TARDÍO PATO, *El derecho de las Universidades Públicas españolas*, II, PPU, Barcelona, 1994, pág. 1162.

bien merece la pena formular una serie de puntualizaciones, desde una perspectiva puramente jurídica, sobre las cautelas que deberían observarse en la ejecución de estos mecanismos de evaluación (8). En concreto, y entre otros extremos, tiene interés plantearse si la contestación de encuestas y cuestionarios de forma anónima, y sin que conste en lugar alguno la identidad de quien los formaliza, es contraria a Derecho o si, por el contrario, tal modo de proceder es compatible con nuestro sistema de garantías (9).

Este examen debe realizarse —y así pretende hacerse— desde el respeto al ejercicio de las atribuciones de los Poderes públicos competentes, que tienen plena legitimidad tanto para innovar el régimen retributivo de los funcionarios universitarios como para regular procesos de participación del alumnado en la mejora de la calidad de la docencia. Es, precisamente, la voluntad de contribuir modestamente a la consecución de estos fines, mediante el perfeccionamiento del sistema, la que motiva estas páginas.

(8) Ciertamente, estas innovaciones resultan muy contradictorias con la legislación que se ha venido aplicando en el ámbito universitario y, de modo especial, con la Ley Moyano de 1857 y con la Ley de Ordenación Universitaria de 1943, pues, como recuerda BORRAJO INIESTA («El Derecho Administrativo en los orígenes de la Universidad española», en *Homenaje al profesor José Luis VILLAR PALASÍ*, Cívitas, Madrid, 1991, pág. 171), «la Universidad asentada en la Ley Moyano de 1857 era una gran estructura legal y administrativa. Su organización estaba objetivada y centralizada. Sus estudios reglamentados. Sus profesores, insertos en uno de los esquemas burocráticos más precoces de nuestra Administración pública». También se refieren a esta legislación J. PRATS, *De la autonomía universitaria (entre el mito y la impotencia)*, «Sistema», núms. 24-25, 1978, pág. 62, expresando que este modelo supone una combinación «de un centralismo y uniformismo extremos y una autonomía corporativa académica asimismo extrema», y Á. ALVAREZ DE MORALES, *Génesis de la Universidad Española Contemporánea*, IEA, Madrid, 1972, págs. 321 y ss., quien alude a la aceptación del modelo francés de Universidad, como consecuencia de la Ley Moyano.

Sin embargo, la doctrina (en concreto, SÁNCHEZ BLANCO, «Introducción al constituyente universitario español, de la Ley General de Educación de 1970 a la Ley de Reforma Universitaria de 1983», en *Libro homenaje al profesor José Luis VILLAR PALASÍ*, Cívitas, Madrid, 1991, pág. 1194) ha señalado que el antecedente normativo de la LORU —la Ley General de Educación de 1970— presentaba elementos anticipatorios. Repárese, en efecto, en la remisión efectuada en el artículo 116.1.b) a la determinación de criterios para la evaluación del rendimiento del profesorado.

Finalmente, para el régimen jurídico vigente de las Universidades, además del libro de TARDÍO PATO, pueden consultarse la valiosa obra de J. M. SOUVIRON MORENILLA, *La Universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico*, Universidad de Valladolid, 1989, y los libros de J. R. CHAVES GARCÍA, *La Universidad pública española: configuración actual y régimen jurídico de su profesorado*, Universidad de Oviedo, 1991, y *Organización y gestión de las Universidades públicas*, PPU, Barcelona, 1994.

(9) No puede desconocerse que el sistema de evaluación docente —y, en ocasiones, de modo particular su aplicación— ha motivado críticas muy duras, como las que manifiesta J. BERMEJO VERA, en el Prólogo al libro de J. OLIVAN DEL CACHO, *El régimen jurídico de las zonas de montaña*, Gobierno de Navarra-Cívitas, Madrid, 1994, quien hace referencia a un artículo periodístico que fue suscrito por un grupo de profesores, que se tituló gráficamente *La picota*. Por su parte, el Abogado del Estado J. A. SARDINAS («Lernfreiheit versus Lehrfreiheit?», en *Los derechos fundamentales y libertades públicas (I)*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, pág. 1338) comenta, al analizar la libertad de cátedra: «es conocido que la labor del catedrático está sometida a una serie de controles; el último por ahora es el bien triste de permitir a sus alumnos que determinen una sustancial parte de sus emolumentos».

No obstante, CHAVES, *Organización...*, cit., pág. 113, asegura que los componentes por méritos docentes son asignados automáticamente al profesorado, «desnaturalizando la concepción inicial del complemento vinculada a la calificación favorable de la labor docente».

II. LAS ENCUESTAS EN LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

La Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (en lo que sigue, LORU), desarrolla los postulados de nuestra Norma Fundamental relacionados con diferentes derechos constitucionales, como el derecho a la educación (en su grado superior), la libertad de cátedra y, de modo muy especial, la propia autonomía universitaria. En efecto, la STC 26/1987, de 27 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad relativo a la LORU, vinculó de modo directo la libertad de cátedra al propio concepto de autonomía universitaria, a la que, por lo demás, se le reconoció el rango de derecho fundamental (10). De esta Sentencia merece, en efecto, destacarse un párrafo de su Fundamento Jurídico Quinto en el que se manifiesta:

«Como dice la propia Ley de Reforma Universitaria en su preámbulo y en su articulado (art. 2.1, no impugnado) y es opinión común entre los estudiosos del tema, la autonomía universitaria tiene como justificación asegurar el respeto a la libertad académica, es decir, a la libertad de enseñanza y de investigación. Más exactamente, la autonomía es la dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible la “creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” (...) que constituye la última razón de ser de la Universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el 20.1.c) y la autonomía de la Universidades en el 27.10.»

(10) Un análisis de esta decisión del Tribunal Constitucional es realizado por quien fue ponente de la STC, el profesor J. LEGUINA VILLA, «La autonomía universitaria en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en S. MARTÍN-RETORTILLO (coordinación), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, II, Cívitas, Madrid, 1991, págs. 1199 y ss., y por F. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, *La autonomía de las Universidades como derecho fundamental*, Cívitas, Madrid, 1991. Recogiendo la doctrina constitucional ulterior, puede verse A. EMBID IRUJO, *La autonomía universitaria: límites y posibilidades a través de la reciente jurisprudencia constitucional y ordinaria*, «Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público», núm. 17, 1993, págs. 9 y ss. Aborda el tema también L. MARTÍN-RETORTILLO, «Organismos autónomos y derechos fundamentales», en A. PÉREZ MORENO (coordinación), *Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO*, I, Instituto García Oviedo-Cívitas, Madrid, 1994, págs. 113 y ss., quien rechaza, por cierto, que la autonomía universitaria deba considerarse un derecho fundamental.

Frente a la postura del Tribunal Constitucional, tributaria en cierto modo de la concepción clásica de la libertad de cátedra (11), se ha matizado que, a pesar de la aludida conexión entre libertades de los docentes para el ejercicio profesional y la autonomía universitaria, el legislador no ha atribuido (al menos en exclusiva) el gobierno de las Universidades a los miembros de los cuerpos docentes, a quienes se confiere la plena capacidad docente (y, en su caso, investigadora), sino también a otros estamentos de la llamada comunidad universitaria, entre los que destaca el propio alumnado (12). El artículo 4 LORU es sumamente elocuente al expresar que «las Universidades se organizarán de forma que en su gobierno y en el de sus centros quede asegurada la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria, de acuerdo con las funciones que a cada uno de ellos correspondan en relación con las señaladas en el artículo 1.º de la presente Ley, así como la participación de representantes de los intereses sociales». Todavía es más explícito, para el caso de los estudiantes, el artículo 27.4 LORU, ya que debe garantizarse, en los correspondientes Estatutos de las Universidades, «la participación de representantes de los estudiantes en los órganos de gobierno y administración».

Sin embargo, y a pesar de estas declaraciones, no se encuentra en la normativa legal vigente ninguna norma que extienda el derecho de participación estudiantil —de modo expreso— al control de la actividad docente del profesor, ya que el artículo 45 LORU se limita a remitir a los Estatutos de las Universidades la regulación de procedimientos que permitan la evaluación periódica del rendimiento docente y científico del profesorado, cuyo resultado podrá ser tenido en cuenta por parte de las Comisiones encargadas de la selección del profesorado. Interesa, en fin, transcribir los párrafos 3 y 4 del artículo 45:

«3. Los Estatutos de la Universidad dispondrán los procedimientos para la evaluación periódica del rendimien-

(11) La autonomía universitaria se concebía como una realidad muy vinculada a la libertad de cátedra en el pensamiento de SMEND. Sobre el particular, es de gran importancia J. L. CARRO, *Polémica y reforma universitaria en Alemania (libertad científica, cogestión y numerus clausus)*, Cívitas, Madrid, 1976, págs. 43-55. Reflexiones de hondo calado sobre el tema pueden encontrarse en el libro de T. R. FERNÁNDEZ, *La Autonomía Universitaria*, Cívitas, Madrid, 1982.

La situación en la Francia posterior al mayo del 68 fue objeto de una monografía de VEDEL, *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, Cívitas, Madrid, 1978 (traducción de Alvaro GARCÍA DE ENTERRÍA y presentación de R. MARTÍN MATEO).

(12) J. M. BAÑO LEÓN («La potestad normativa de las Universidades», en *Tercer Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas*, en prensa), tras exponer la decisión del Tribunal Constitucional, estima que estas declaraciones no concuerdan plenamente con el planteamiento legislativo.

Por su parte, J. LEGUINA VILLA, *La autonomía...*, cit., pág. 1202, sostiene que esta conexión «no excluye, claro está, que la Universidad en cuanto persona jurídica que es, esté formada por diferentes órganos en los que puedan eventualmente integrarse otros miembros, ajenos a la comunidad académica en sentido estricto, siempre que esta presencia no coarte más allá de lo indispensable la libertad académica de quienes colectiva e institucionalmente ejercen la docencia, la investigación y el estudio».

to docente y científico del profesorado, que será tenido en cuenta en los concursos a que aluden los artículos 35 a 39, a efectos de su continuidad y promoción.

4. Los Departamentos elaborarán anualmente una Memoria de su labor docente e investigadora, que será hecha pública por la Universidad en la forma en que establezcan sus Estatutos.»

La LORU no impone, pues, la intervención del estudiantado, aunque, lógicamente, tampoco la impide.

El desarrollo estatutario, no obstante la falta de pronunciamiento legal al respecto, ha sido prácticamente unánime, al prever dos mecanismos de evaluación tendentes a integrar el punto de vista de los receptores de las enseñanzas, a saber: *a)* la contestación de cuestionarios por parte del alumnado, y *b)* la previsión de comisiones de control de la docencia con amplia participación estudiantil. Obviamente, el profesor afectado por estos procedimientos puede presentar las alegaciones o informes que estime convenientes —y así está previsto en la generalidad de los Estatutos— para la defensa de sus derechos.

Una muestra de esta situación normativa viene dada por lo estipulado en el artículo 140 de los Estatutos de la Universidad de Zaragoza (aprobados por Real Decreto 464/1986, de 10 de febrero), en los que, tras declarar que «la evaluación y control de la docencia corresponderá en cada Centro a una Comisión formada por igual número de profesores que de alumnos», se expresa que dicha evaluación se basará como mínimo en:

«*a)* Resultados de las encuestas de evaluación del desarrollo del curso académico cumplimentadas por los alumnos.

b) Informe del propio interesado, que conocerá previamente el resultado de las encuestas.»

En los casos en que esta evaluación resulte negativa, la Comisión del Centro emitirá un informe a la Comisión de Docencia de la Universidad, a quien corresponde, tras las actuaciones que estime necesarias, evacuar el informe definitivo. En caso de que se produzcan dos evaluaciones negativas, la Comisión de Docencia elevará el asunto a la Junta de Gobierno para que decida lo que proceda.

Igualmente significativos son, por ejemplo, los Estatutos de la Universidad de Alcalá de Henares, aprobados por Real Decreto 1280/1985, de 5 de junio, en cuyo artículo 22 se encarga a los Departamentos la elaboración de una memoria de la labor docente e investigadora de sus miembros. Dicho precepto delimita el contenido de la memoria, que debe incluir en todo caso los resultados de los cuestionarios:

«La memoria incluirá como anexo los resultados de los cuestionarios de evaluación cumplimentados por los estu-

diantes, relativos a la docencia impartida en las diferentes asignaturas a cargo del Departamento. La Junta de Gobierno determinará los contenidos mínimos de dichos cuestionarios cuyas formas completas serán establecidas por el Consejo de Departamento. Los representantes de los estudiantes en dicho Consejo serán los encargados de la distribución, recogida y tabulación de los cuestionarios.»

Otros Estatutos aprobados en fechas más recientes suelen incluir provisiones más genéricas, contemplando las encuestas al profesorado dentro de la mejora global de los servicios universitarios relacionados con la docencia. Así, los Estatutos de la Universidad de Lleida (aprobados por Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 354/1994, de 23 de diciembre), al regular la Comisión para la Evaluación y Mejora de la Docencia, expresan, en su artículo 83.2, que:

«Esta Comisión supervisará los criterios de organización y seguimiento de las dedicaciones universitarias y velará por su cumplimiento; promoverá y difundirá instrumentos de evaluación; realizará encuestas periódicas al profesorado sobre sus necesidades y demandas, así como al estudiantado sobre la calidad de los estudios y de los servicios que reciben en la Universidad; evaluará sus resultados y garantizará, si procede, su difusión.»

Reseñadas estas provisiones estatutarias, puede afirmarse que, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los Estatutos, en los que se contienen referencias más o menos prolijas a las encuestas, la normativa estatal de retribuciones —el Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto— no menciona esta fórmula evaluatoria, remitiéndose genéricamente a los criterios generales que establezca el Consejo de Universidades (13). En concreto, el artículo 2.3.c) dice así:

«El profesorado universitario podrá someter la actividad docente realizada cada cinco años de régimen de dedicación a tiempo completo o período equivalente si ha prestado servicio en régimen de dedicación a tiempo parcial, a una evaluación ante la Universidad en la que preste sus servicios, la cual valorará los méritos que concurren en el mismo

(13) Se trata, como es sabido, de un órgano, creado por la LORU (arts. 23 y 24), con una función de coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento, cuya composición integra a los Rectores de las Universidades y responsables de CC.AA. con competencias en educación superior. Sobre este órgano, vid. A. EMBID IRUJO, voz «Consejo de Universidades», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Cívitas, Madrid, 1995, págs. 1489 y ss. No obstante, y a pesar de la falta de personalidad jurídica, R. PARADA VÁZQUEZ, «Administraciones independientes (Introducción)», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, I, Cívitas, Madrid, 1995, pág. 287, lo califica como Administración Independiente, habida cuenta de su especificidad funcional y organizativa.

por el desarrollo de la actividad docente encomendada a su puesto de trabajo, de acuerdo con los criterios generales de evaluación que se establezcan por acuerdo del Consejo de Universidades.»

La primera de las Resoluciones emitidas por el Consejo de Universidades en uso de esta habilitación, con fecha de 26 de septiembre de 1989, debe relacionarse con la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 1086/1989, que contemplaba la realización de una única evaluación para el período anterior al 31 de diciembre de 1988. El Consejo de Universidades adoptó un criterio específico para este lapso temporal transitorio, toda vez que debía ser requisito suficiente para una evaluación positiva el cumplimiento formal de las obligaciones legales horarias, tanto de actividad docente como de asistencia al alumno (14).

Mayor interés presenta a nuestros efectos la Resolución del Consejo de Universidades, de 20 de junio de 1990, que adopta los criterios generales para la evaluación de la actividad docente prevista en el artículo 2.3 del Real Decreto 1086/1989, de 28 de agosto (15). La citada Resolución recoge, en primer lugar, las actividades que deben ser evaluadas:

«1. Las actividades que serán objeto de evaluación son:

a) La docencia en primero, segundo y tercer ciclo, examinando especialmente los siguientes aspectos: Nivel objetivo del cumplimiento de las obligaciones docentes; congruencia entre los objetivos docentes y la evaluación efectuada de dichos objetivos, atención y asistencia a los alumnos, cumplimiento de los objetivos didácticos.

b) Igualmente, se considerarán las actividades de extensión universitaria, cursos de perfeccionamiento, títulos propios de las Universidades, tareas directamente relacionadas con la docencia en programas de postgrado u otras actividades docentes institucionales de cada Universidad, incluyendo entre éstas las realizadas por el Profesor durante los permisos o licencias por estudios concedidos por la Universidad.

c) Se evaluarán las actividades de servicio a la Comunidad Universitaria y participación en la misma.»

(14) Así, el Consejo de Universidades estimó «suficiente para una evaluación positiva el correcto cumplimiento de las obligaciones docentes, tales como cumplimiento del régimen horario, asistencia a alumnos, tutorías, docencia de tercer ciclo».

(15) Hay que dar noticia, con carácter complementario, de la Resolución de 8 de marzo de 1991 de la Secretaría de Estado de Universidades y de Investigación, que fija la cuantía del componente por méritos docentes correspondientes a los servicios prestados en el desempeño de cargos académicos y situaciones administrativas análogas y contempla normas de procedimiento para la evaluación investigadora de los Profesores en las anteriores circunstancias.

El Consejo de Universidades recomienda a las Universidades que la valoración de las diferentes actividades sea ponderada mediante unos criterios que han de ser públicos, privilegiando en todo caso las actividades reflejadas en el apartado *a*). Un factor adicional que debe ser tenido en cuenta hace referencia «a las condiciones objetivas en las que se realice la función docente», lo que seguramente ha de relacionarse con las instalaciones materiales y con la *ratio* profesor-alumno que exista en la clase (16).

Obviamente, de cara al planteamiento de este trabajo, tiene gran importancia la enumeración de los instrumentos de evaluación que el Consejo de Universidades pone a disposición de las Universidades, a saber:

a) Informe del Profesor evaluado relativo a su práctica docente. Para la emisión de dicho Informe el Profesor deberá conocer, en su caso, el resultado de la encuesta de los alumnos.

b) La encuesta de los alumnos que tendrá que evaluar la actividad estrictamente docente del Profesorado a que se refiere el punto 1.a), del presente Acuerdo y que deberá realizarse teniendo en cuenta los siguientes criterios: La encuesta responderá a un modelo suficientemente contrastado, que aprobará el órgano colegiado correspondiente; será pública antes de su realización y garantizará el anonimato.

c) Informe de los órganos unipersonales o colegiados de la Universidad, que tenderán a evaluar, en especial, las actividades a que se refieren los apartados 1.b) y 1.c) de esta Resolución. En tal caso se estará estatutaria al respecto, la decisión de quien emita el informe, corresponderá a la Junta de Gobierno (*sic*).

d) Informes externos a la Universidad.

En los procesos evaluadores, deberá constar en el expediente, además del informe del propio Profesor evaluado, al menos, dos informes de instancias u órganos de la Universidad.»

Entre los mecanismos de evaluación a que hace referencia la Resolución transcrita, el Consejo de Universidades otorga un papel relevante a las encuestas formalizadas por los alumnos, que han de cumplimentarse de forma anónima. Dos objeciones pueden plantearse a la opción del Consejo de Universidades en este terreno. La primera crítica estaría dirigida directamente a negar al alumnado los conocimientos y aptitudes necesarios para evaluar docentemente al profesorado, mientras que la segunda versaría sobre las condiciones que deberían reunir las encuestas para ser conformes a Derecho. A ambas cuestiones se dedican los epígrafes siguientes.

(16) Téngase en cuenta que el artículo 5.3 LORU ordena al Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, la determinación de las instalaciones materiales necesarias y de la dotación de profesorado mínima que deben existir con carácter previo al comienzo de actividades de nuevas Universidades o Centros en las que ya existan.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ALUMNOS EN LA EVALUACIÓN DOCENTE

La participación de los alumnos en la evaluación docente de los profesores se ha calificado en ocasiones como una situación contradictoria con algunas previsiones constitucionales, toda vez que se atentaría contra la libertad de cátedra y contra el principio de competencia científica, que tendría su amparo en el artículo 23 en relación con el 103. Este fue, en efecto, el planteamiento de la demanda interpuesta por la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores (FETE-UGT) contra la Normativa de Evaluación Docente del Profesorado de la Universidad Politécnica de Madrid, aprobada los días 27 de enero y 23 de febrero de 1993. Interesa en consecuencia detenerse, aunque sea brevemente, en el análisis de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, con fecha de 19 de octubre de 1994, puso fin a este procedimiento judicial al afectar directamente al objeto de este trabajo (17).

En primer término, debe notarse que se trataba de un procedimiento judicial preferente y sumario de los regulados en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, lo que, en consecuencia, llevaba a limitar el objeto —y las alegaciones de las partes— a asuntos relacionados con los derechos fundamentales (18). La demanda, en consecuencia, hacía hincapié en la vulneración de dos derechos fundamentales —libertad de cátedra, previsto en el art. 20.1.c), y principio de competencia científica, relacionado con los arts. 23.2 y 103—, tal y como recoge el Fundamento de Derecho Primero, que, a continuación, se transcribe en parte:

«La parte actora alega en esencia en apoyo de su pretensión que la citada normativa vulnera el derecho fundamental a la libertad de cátedra consagrado en el artículo 20.1.c) CE, dado que el procedimiento establecido en la misma descansa en su mayor parte en el criterio y opinión del alumnado, lo que supone una traba que priva al profesor universitario de las necesarias garantías para desarrollar libremente su actividad docente, y asimismo tal situación determina la vulneración del principio de competencia científica en la evaluación docente, especialmente en lo que afecta a lo dispuesto en el artículo 23.2 en relación con el 103.3 CE, por la vinculación existente entre los principios de mérito y capacidad con la competencia científica de los miembros de los órganos evaluadores, cuya falta determinaría la vulneración de los principios constitucionales que rigen el acceso a la función pública.»

(17) Fue Magistrado ponente el señor MASSIGOGÉ BENEGUI.

(18) Sobre las características de este proceso sumario y su relación con el ordinario, vale la pena reseñar el trabajo de J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA, *Agotamiento de la vía judicial previa y coexistencia del proceso especial de la Ley 62/1978 y el contencioso-administrativo ordinario*, «REDA», núm. 67, págs. 423 y ss.

Para contrarrestar este razonamiento, el Letrado universitario defendió en primer lugar el carácter extemporáneo del recurso contra las reglamentaciones (que no habían sido objeto de publicación), solicitando, subsidiariamente, su desestimación por inexistencia de vulneración constitucional de los derechos citados. Respecto al carácter consentido de la disposición, el Abogado de la Universidad consideraba que la solicitud formal de notificación de la disposición, que había sido presentada por la entidad actora, no interrumpía, en modo alguno, el plazo de impugnación, puesto que la recurrente, por formar parte de la Junta de Personal, debía conocer la normativa, sin que la falta de publicación fuese un obstáculo a su eficacia. El Tribunal, ante esta fundamentación, tiene oportunidad de recordar el principio de publicidad de las normas, extrayendo sus consecuencias en el ámbito universitario. El carácter de la disposición, a todas luces trascendente, exigía su publicación en el Diario Oficial correspondiente, por lo que, en defecto de ésta, no puede desplegar efecto alguno. La decisión del Tribunal en este punto es meritoria y puede servir para atajar la falta de publicación en el Boletín correspondiente de numerosas disposiciones universitarias, situación que viene siendo denunciada por la doctrina (19).

Por lo que se refiere a las infracciones de derechos fundamentales, y sin perjuicio de las argumentaciones de la representación de la Universidad, debe repararse en la posición del Ministerio Fiscal, que también propugnó la desestimación del recurso contencioso-administrativo, entendiéndose que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no pueden ampararse violaciones potenciales de derechos fundamentales. El Tribunal, sin embargo, discrepa del juicio del Ministerio Fiscal, al afirmar que, de existir violación constitucional, ésta se produciría efectivamente de la puesta en vigor de la disposición, lo que lleva al juzgador a entrar en el fondo del asunto. La Sentencia, por ello, aborda directamente el estudio de la regulación cuestionada para calibrar su conformidad constitucional, entendiéndose, en primer lugar, que del contenido del cuestionario no se desprende, en modo alguno, que las preguntas incidan en los contenidos ideológicos que componen la libertad de cátedra, libertad de cátedra que, al decir del Tribunal, constituye, en primer lugar y fundamentalmente, «una proyección de la libertad ideológica y del derecho a difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones de los docentes en el ejercicio de su función» (20).

(19) Así, J. PEMÁN GAVÍN, en su reciente trabajo *El régimen disciplinario de los estudiantes universitarios: sobre la vigencia y aplicabilidad del Reglamento de Disciplina Académica (Decreto de 8 de septiembre de 1954)*, núm. 135 de esta REVISTA, 1994, pág. 470, nota 76, quien llama la atención «sobre la exigencia general e inexcusable de publicidad de las normas (arts. 9.3 CE, 2.1 del Código Civil y 52.1 LRJAP), tan frecuentemente conculcada en el ámbito universitario». J. M. BAÑO LEÓN, *La potestad normativa de las Universidades...*, cit., matiza la necesidad de publicación, según el tipo de disposición (acuerdos normativos de escasa importancia), pero garantizando en todo caso la difusión y conocimiento general.

(20) En relación a la libertad de cátedra, vid. las reflexiones de J. I. MARTÍNEZ GARCÍA, «Libertad de cátedra y pensamiento jurídico formalista», en *Los derechos fundamentales y libertades públicas (I)*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1992, págs. 1295 y ss. En tono discrepante con la doctrina constitucional, tiene interés el comentario de B. LOZANO CUTANDA,

Sin embargo, el problema con mayor envidia consiste, a mi juicio, en la posible infracción del principio de competencia científica en la selección y promoción del profesorado —que se relacionaría con el art. 23 CE—, al recaer en los alumnos una función evaluadora de la docencia que puede incidir en el estatus profesional del profesor. El Tribunal, no obstante, estima que no se ha producido conculcación constitucional alguna, puesto que las preguntas van fundamentalmente dirigidas al acopio de datos sobre circunstancias objetivas de la docencia, siendo las preguntas que podrían afectar al principio de competencia científica minoritarias respecto del total.

De lo expuesto hasta ahora puede colegirse que, según la decisión judicial que se anota, los alumnos pueden participar en el proceso de evaluación, aunque esta actividad del estudiantado debe respetar unos límites relacionados con las garantías vinculadas a la libertad de cátedra y al principio de competencia profesional, limitaciones que, en el plano teórico, son reconocidas por el Tribunal. No parece en este punto que la posición contenida en la Sentencia sea equivocada, puesto que el alumno, en cuanto persona integrada en un colectivo con intereses difusos sobre la mejora de la enseñanza, debe tener un derecho a participar en este género de procedimientos. La cuestión, como es obvio, consistirá en cómo instrumentar esta participación de un modo compatible con las limitaciones citadas.

Desde esta perspectiva, parece que la opinión de los estudiantes debe ser oída, pero ésta no debe ser recabada en relación a cuestiones ideológicas por su estrecha conexión con la libertad de cátedra. Tampoco resulta admisible que los cuestionarios hagan referencia a aspectos valorativos de la capacidad y formación del profesor (fuera de las actitudes y aptitudes pedagógicas). La encuesta debe versar sobre las circunstancias objetivas, como cumplimiento de horarios, puntualidad, asistencia al alumno en tutorías, y quizá podría extenderse a la valoración de las aptitudes de tipo docente del profesor, esto es, a la capacidad de transmitir conocimientos. En definitiva, al alumno le corresponde la participación en el proceso de evaluación, pero ésta se halla limitada, primero, por el propio ámbito de la evaluación (del que deben excluirse los aspectos ideológicos y los relativos a la formación científica del profesor).

En segundo término, tampoco parece posible que las encuestas (aun con las limitaciones que parecen razonables) puedan ser el único elemento a tener en cuenta, siendo lo más lógico que tengan un peso relativo en relación con los otros instrumentos de evaluación a que se refiere el Consejo de Universidades. Esta «relativización» de las encuestas vendría determinada por los imperativos relacionados con un principio general del Dere-

La libertad de cátedra en la enseñanza pública superior (A propósito de la Sentencia 217/1992, de 1 de diciembre), núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 191 y ss. Esta misma profesora ha desarrollado monográficamente sus planteamientos en el libro *La libertad de cátedra*, M. Pons, Madrid, 1995. Muy recientemente puede darse noticia del libro de E. EXPÓSITO, *La libertad de cátedra*, Tecnos, Madrid, 1995.

cho, cual es el de proporcionalidad (21). No se olvide a este respecto que las evaluaciones docentes son factores que inciden, a tenor de la LORU, en la promoción y estabilidad del profesorado, pudiendo ser tenidas en cuenta por las Comisiones de selección de los miembros de los cuerpos docentes universitarios (22).

A partir de lo hasta ahora dicho, es posible preguntarse si la normativa de la Universidad Politécnica de Madrid sometía a los límites necesarios la participación estudiantil. Contestando a esta pregunta, no puede sino apuntarse una discrepancia con el contenido de la Sentencia, puesto que de la información que ella misma suministra se deduce bien claramente que la incidencia de los resultados del cuestionario es desproporcionada, ya que, según revela el Fundamento de Derecho Tercero, «la encuesta al profesorado cumplimentada por los alumnos obtiene una puntuación máxima de 6 puntos sobre un total de 7,5 puntos, correspondiendo el resto, es decir, 1,5 puntos, a la Comisión de evaluación docente del Departamento “analizados los informes del profesor, del Director del Departamento, el resultado del entorno y otros factores”». No parece, en efecto, que la opción de la normativa sea proporcionada; antes al contrario, el cuestionario se convierte en la actuación procedimental decisiva para la evaluación, constatación que, de modo sorprendente, es negada en el Fundamento de Derecho Cuarto al decir que «el peso específico que a la encuesta otorga la parte actora se encuentra claramente atemperado por los distintos informes de evaluación previstos». En atención al porcentaje de puntos otorgado a la encuesta, se comprenderá claramente que la afirmación del Tribunal no se compece con la realidad de los hechos.

(21) Sobre los principios generales del Derecho es de gran utilidad lo expuesto por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, Cívitas, Madrid, 1993, págs. 75 y ss. Un tratamiento monográfico del principio de proporcionalidad se encuentra en la obra de J. I. LÓPEZ GONZÁLEZ, *El principio general de proporcionalidad en el Derecho administrativo*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1988.

(22) Los principios constitucionales de mérito y capacidad están en línea con la atribución a la propia comunidad científica de la responsabilidad fundamental en la selección del profesorado. En esta línea, téngase en cuenta lo expresado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*La autonomía universitaria*, núm. 117 de esta REVISTA, 1988, págs. 18 y 19):

«Sin un *corpus* académico preparado, ilusionado, trabajador, no hay Universidad, simplemente, en el sentido estricto en que hemos concretado su función; el prestigio de una Universidad es el de su profesorado y no el de la supuesta perfección de los mecanismos representativos. Ahora bien, sólo la “comunidad científica” es capaz de enjuiciar objetivamente a sus miembros, pues es sólo en su seno donde la ciencia —que no es hoy nunca actividad individual, como puede serlo la de un artista— se produce, se desarrolla y cambia —exigencia de cambio sin la cual no habrá verdadera ciencia, como ya sabemos— (...). Es obvio que cada Universidad debe de conocer y valorar las necesidades y oportunidades de cada situación y cada nueva provisión, pero será un error articular desde esta consideración cualquier sistema que excluya a la “comunidad científica” en el reconocimiento de quienes son sus verdaderos miembros.»

IV. EL PROBLEMA DEL ANONIMATO

Reconocida como conforme a Derecho, dentro de los límites defendidos, la posible intervención del alumnado en la evaluación del profesor a través de encuestas, merece la pena reparar en la admisibilidad (o no) del anonimato de quien cumplimenta la encuesta. La cuestión consiste, por tanto, en dilucidar si entre las garantías que deben respetarse en estos procesos se encuentra el derecho del encuestado a conocer la identidad de quienes suscriben los cuestionarios. En este punto, la opción del Consejo de Universidades ha sido clara, al establecer que, en estos procesos, se garantizará el anonimato del estudiante. Sin embargo, no puede considerarse correcta la decisión de este Órgano coordinador universitario, tal y como a continuación se argumenta.

Para estudiar este tema es importante partir de las prescripciones que, sobre las encuestas de opinión ofrece la legislación general de procedimiento administrativo, ya que el artículo 78.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, observa lo siguiente:

«Los resultados de los sondeos y encuestas de opinión que se incorporen a la instrucción de un procedimiento deberán reunir las garantías legalmente establecidas para estas técnicas de información técnica del proceso seguido para la obtención de resultados.»

Hay en este precepto una remisión a las garantías que establezca la legislación sectorial, lo que podría significar la aplicación de la normativa atinente a la función estadística pública, esto es, la Ley 12/1989, de 9 de mayo. Sin embargo, PIQUERAS BAUTISTA, con acierto, a mi modo de ver, considera incorrecto relacionar ambas normas «a no ser que se confundan los conceptos de encuestas de opinión y encuestas a efectos estadísticos». Sólo en este último caso sería aplicable la Ley 12/1989 (23). La función pública estadística tiene como objetivo, en efecto, el análisis de fenómenos colectivos, tal y como manifiesta SOUVIRON:

«... los poderes públicos podrán usar para el desarrollo de sus políticas y el ejercicio de sus competencias la información producto de sus estadísticas —en el marco de los fines justificativos de éstas—, aunque siempre una vez asociados y “anonimizados” los datos personales utilizados, pero en ningún caso podrán basar sus decisiones administrativas concretas en los “datos personales” de que disponga la función estadística pública. De no ser así, quedaría defraudado

(23) *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común*, I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, pág. 541.

el principio de especialidad y su núcleo definidor: impedir que de la utilización por la Administración de los datos personales de que disponga la función estadística pública pueda derivarse ningún efecto lesivo para los ciudadanos afectados» (24).

Sí es posible colegir, en cambio, que el eventual tratamiento automatizado de los datos aportados por los cuestionarios suscritos por el alumnado debería someterse a las prescripciones de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, que, en su artículo 12, posibilita a cualquier afectado la impugnación de «los actos administrativos o decisiones privadas que impliquen una valoración de su comportamiento cuyo único fundamento sea un tratamiento automatizado de datos de carácter personal que ofrezca una definición de sus características o personalidad» (25). Parece, por lo demás, evidente que la información que suministren las encuestas o cuestionarios —al tener carácter nominativo— sólo sea accesible a los interesados, pudiendo considerarse irregular su difusión a personas o medios distintos de éstos. Esta consideración puede apoyarse en la aplicación analógica del artículo 37.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que limita el derecho de acceso a documentos nominativos a sus titulares y a terceros que merezcan la cualidad de interesados, legítimos y directos (26).

(24) *Consideraciones sobre la función estadística pública y su régimen*, núm. 134 de esta REVISTA, 1994, pág. 447.

(25) Obviamente, para delimitar el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/1992 sería necesario partir de las propias definiciones que aparecen en su articulado. Especialmente interesante es el concepto legal del tratamiento de datos recogido en su artículo 3.c): «Operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias».

Se ocupa de esta Ley, en particular en su relación con el derecho al acceso a la información, A. EMBID IRUIJO, *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid, 1994, págs. 113 y ss. Sobre la situación anterior a esta regulación, J. BERMEJO VERA, «Premisas jurídicas de la intimidad personal y de la protección de datos en el Derecho español», en *Libro homenaje al profesor José Luis VILLAR PALASI*, Civitas, Madrid, 1989, págs. 143 y ss.

(26) Problema distinto, a mi juicio, está constituido por la posible incidencia en el derecho al honor de un profesor en caso de publicidad en medios de comunicación de eventuales resultados negativos de la evaluación. Unos problemas de esta naturaleza fueron resueltos por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha de 25 de octubre de 1990, en el sentido de entender que no suponía infracción alguna de ese derecho la publicación de resultados negativos de un proceso de evaluación en un periódico. En cualquier caso, parece que la difusión de estos datos atentaría contra el deber de confidencialidad de datos nominativos de un administrado que, en principio y como se defiende arriba, sólo han de estar a disposición de los interesados.

Las normas de control de la docencia de las Universidades suelen contener previsiones destinadas a garantizar un cierto carácter reservado de los datos suministrados por las encuestas. Así, la Normativa para la Evaluación de la Docencia de la Universidad de La Rioja para el Curso 1994/95 (aprobada por la Comisión de Gobierno del día 17 de febrero de 1995) impone a los miembros de las Comisiones de Evaluación de la Docencia mantener la reserva sobre los asuntos y documentos que son tratados por ellas, obligación que se extiende también al personal administrativo que atiende a dichas Comisiones (art. 8). Igualmente, los resultados de las encuestas serán enviados de forma reservada al Presidente de la Comisión de Evaluación de la Docencia del Centro y al propio profesor.

Llegados a este punto, y dado que parece lógica la aplicación del artículo 78 de la Ley 30/1992 a la realización de las encuestas universitarias, cobra gran importancia detenerse en el análisis de ese precepto y, de modo especial, en la explicación conceptual de los sondeos y encuestas a que se refiere. Desde esta perspectiva, la cumplimentación de encuestas —entre ellas, las universitarias— puede identificarse con el trámite de información pública, hasta el extremo de que puede entenderse que se está en presencia de una información pública singular o peculiar de amplia difusión en el Ordenamiento francés (27). Así lo afirma FANLO LORAS, quien, tras advertir una indudable influencia francesa en ese precepto, sitúa las diferencias en las características técnicas de su gestación: «El carácter abierto y genérico del trámite de información pública que, por ello mismo, puede malograr la finalidad perseguida (si quienes pueden resultar afectados por el procedimiento se desinteresan y la Administración no tiene el celo debido en conocer los posibles afectados) y el más concreto y dirigido (también más manipulable) de los sondeos y encuestas de opinión» (28).

Teniendo en cuenta lo hasta ahora manifestado, entiendo que los cuestionarios que se ofrecen a los estudiantes constituyen una invitación que realiza la Administración a la participación de unas personas a las que se considera interesadas genéricas en ese procedimiento de evaluación. Por este motivo, la contestación de los estudiantes podría identificarse con unas alegaciones —en forma de cuestionarios— en el procedimiento administrativo de evaluación. Esta consideración llevaría, a mi juicio, a exigir,

También, aunque de modo menos preciso, la reglamentación de la Universidad del País Vasco (aprobada por el ya citado Acuerdo de Junta de Gobierno de 27 de octubre de 1994) intenta conciliar la publicidad de los resultados de la evaluación con los derechos al honor y a la intimidad del profesorado, aunque en todo caso «se harán públicos los resultados globales de Centro, Curso y Departamento, así como los individuales referidos al cumplimiento de las obligaciones formales».

Sobre el deber de sigilo del funcionario y el derecho a la información se ha pronunciado R. GARCÍA MACHO, *Secreto profesional y libertad de expresión del funcionario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, págs. 149 y ss.

(27) Una referencia a las encuestas en el procedimiento administrativo francés, en G. VEDEL y P. DEVOLVÉ, *Droit administratif*, I, PUF, París, 1992, pág. 283.

(28) «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (Dtores.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1994, pág. 234. Por su parte, tras constatar la similitud con la información pública, se advierte también de los peligros de posible manipulación de los sondeos en la obra de LLISSET BORRELL, ROMERO HERNÁNDEZ y LÓPEZ PELLICER, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1994, pág. 239. F. GONZÁLEZ NAVARRO, en la obra que realiza en colaboración con J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, Cívitas, Madrid, 1993, pág. 866, estima que las encuestas y sondeos tendrán una utilización excepcional en el seno de la actuación administrativa, aunque relaciona el precepto en cuestión de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con algunas previsiones de la legislación sectorial que contemplan fases especiales de información pública (así, con el art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Finalmente, JIMÉNEZ CRUZ, en B. PENDÁS (Dtor.), *Administraciones públicas y ciudadanos*, Praxis, Barcelona, 1993, pág. 547, insiste en extremar las cautelas que han de regir estos trámites, que «deberían plasmarse (expresamente) en el expediente».

entre otras circunstancias, la constancia de los datos personales que preceptúa la Ley 30/1992 para las solicitudes y las alegaciones que presentan los particulares a la Administración contempladas con carácter general en sus artículos 70 y 79.

Este planteamiento es coherente con los principios que inspiran el procedimiento administrativo, entre otros el de contradicción, que se verían seriamente limitados ante una información anónima. Piénsese que la contradicción es una cualidad esencial del procedimiento administrativo, de modo que, como afirman GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «si se elimina o se limita arbitrariamente la posibilidad de contradicción so pretexto de especialidades más o menos reales, no puede decirse siquiera que exista verdadero procedimiento en sentido estricto» (29). En este sentido, Elisenda MALARET, partiendo de la explicación que ofrecen los profesores citados, defiende un concepto de contradicción muy amplio, que «va más allá del derecho de vista y audiencia consagrado tradicionalmente en nuestro Ordenamiento o de su virtualidad en la interpretación del trámite probatorio —que es mucha—» (30). Es claro que sólo a partir del conocimiento de quienes suscriben las encuestas podrá el profesor evaluado hacer valer con plenitud sus intereses en un procedimiento de esta naturaleza.

Por lo demás, la identificación del alumno es un imperativo relacionado con el principio de transparencia, bien presente en la Ley 30/1992, y que, en buena lógica, exige un pleno conocimiento por parte del interesado —el sujeto evaluado— de los datos que obran en un expediente (31). Sin esta transparencia —y, por ello, sin esos elementos cognoscitivos— no podrá el administrado hacer uso de su derecho de participación en el procedimiento administrativo para la defensa de sus intereses. Ello permitirá comprobar, entre otras circunstancias, si las opiniones expresadas a través de los cuestionarios son congruentes con el nivel de asistencia de un alumno o alumnos determinados o calibrar la existencia de situaciones de enemistad (u otras) que en absoluto son —ni pueden serlo— indiferentes para el Derecho.

Frente a lo expuesto, difícilmente puede alegarse que la firma de los cuestionarios puede desincentivar la participación de los alumnos ante posibles represalias, puesto que si se llevase este argumento hasta el extremo debería aceptarse por nuestro Ordenamiento la posibilidad de plantear denuncias anónimas, situación altamente contradictoria con la legislación vigente (32). En efecto, si un mero denunciante debe firmar la correspon-

(29) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, II, Cívitas, Madrid, 1993, pág. 453

(30) «Los principios del procedimiento administrativo y el responsable del procedimiento», en J. TORNOS MAS (Dtor.), *Administración pública y procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 1994, págs. 301 y ss., en concreto págs. 320 y ss.

(31) M. M. FERNANDO PABLO, *La Ley común de procedimiento administrativo*, Colex, Madrid, 1993, pág. 109.

(32) Consúltese, por ejemplo, el artículo 11.1.d) del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, donde, tras definir la denuncia, se observa que éstas «deberán expresar la identidad de la persona o personas que las presentan».

diente denuncia para su tramitación por la Administración —a pesar de las hipotéticas o reales consecuencias negativas que podría acarrearle—, se comprenderá que con mayor motivo sea precisa la identificación de los sujetos que cumplimentan una encuesta, ya que ésta puede incidir de modo notorio en la esfera jurídica de un ciudadano (la remuneración y promoción del profesor) (33). Finalmente, la constancia de la identidad del que contesta la encuesta dificultaría seriamente posibles irregularidades en el tratamiento de la información, o simplemente eventuales manipulaciones del material del sondeo, asegurando, por ejemplo, que quien contesta la encuesta sea realmente un alumno matriculado en esa asignatura.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

A partir de las consideraciones expuestas, es posible formular algunas conclusiones sobre el objeto de este trabajo. En primer lugar, puede afirmarse que la participación del alumno en los procesos evaluatorios de la actividad docente del profesor es una opción legítima de la regulación universitaria, que no puede calificarse *in genere* como antijurídica.

En coherencia con la primera afirmación, tampoco la formalización de encuestas por parte del estudiante puede rechazarse de plano, lo que no impide que sean aplicables unas limitaciones objetivas y unas cautelas mínimas como consecuencia de las garantías constitucionales y de los principios del procedimiento administrativo común.

Por lo que se refiere al ámbito material, es indudable que las encuestas no pueden referirse a los aspectos que incidan en los contenidos ideológicos de las explicaciones, puesto que se estaría vulnerando la libertad de cátedra, ni tampoco pueden tener como objeto el cuestionamiento de la formación científica del profesor por influencia del principio de competencia científica, derivado, a su vez, de los principios de mérito y capacidad que informan la legislación funcionarial (en este caso, el estatuto de los funcionarios docentes). Las encuestas, en consecuencia, han de estar dirigidas a obtener unos datos relativos a la actividad docente y de asistencia al alumno del profesor, tal y como indica, por lo demás y de modo expreso, el propio Consejo de Universidades (34). Es probablemente en este campo, el

(33) Más aún, no cabe incluso olvidar que, fruto de estos procesos, pueden deducirse consecuencias sancionatorias, tal y como se desprende del artículo 18 del Reglamento de control de la actividad académica y evaluación del profesorado de la Universidad del País Vasco (Acuerdo de la Junta de Gobierno de 27 de octubre de 1994), que reza así:

«Si el proceso de evaluación y control concluyese en apertura de expediente disciplinario y, como consecuencia de éste, en sanción administrativa a un profesor, se procederá a incorporar al expediente personal la anotación que señala la legislación vigente.»

(34) En las normas de la Universidad del País Vasco ya aludidas se procura, en atención a su Preámbulo, «distinguir con claridad los procesos destinados al control del cumplimiento formal de las obligaciones del profesorado de los procesos destinados al análisis

consistente en la mejora del servicio público de la enseñanza superior, donde estos instrumentos pueden resultar más oportunos, debido a que pueden proporcionar datos muy útiles al mismo profesor sobre el éxito de su labor pedagógica. La problemática surge, sin embargo, cuando se constata que las encuestas pueden tener incidencia en las evaluaciones docentes que efectúan las Universidades, que a su vez presentan potenciales consecuencias económicas y profesionales (35). La afectación a la esfera jurídica del profesor (en aspectos profesionales y patrimoniales) conlleva que estos procesos deban respetar una serie de garantías y límites objetivos.

En lo que respecta a las garantías que deben ser observadas en estos procedimientos, resulta lógico que, dada la semejanza de este trámite con el de información pública, sea preceptivo que quienes formalicen los cuestionarios añadan los correspondientes datos personales que exige todo documento que se presenta ante la Administración. De otro modo, el afectado (el profesor) vería limitadas sus posibilidades de reacción jurídica contra eventuales decisiones administrativas que se fundamentaran —aunque fuese parcialmente— en los resultados de las encuestas, hasta una situación cercana a la indefensión, sin que la posibilidad de redactar informes o alegaciones sobre datos aportados por desconocidos pueda considerarse garantía suficiente (36).

y valoración de la calidad académica del profesorado. En este sentido, los procesos de control del cumplimiento formal tendrán una orientación destinada a garantizar el cumplimiento de las obligaciones académicas. Por el contrario, los procesos de evaluación de la calidad académica (propriadamente evaluativos) tendrán una orientación fundamentalmente formativa destinada a ayudar y motivar al profesorado en la mejora de la actuación académica».

(35) Recuérdese que el Real Decreto 1988/1984, de 26 de septiembre, por el que se regulan los concursos para la provisión de los cuerpos docentes universitarios, en su artículo 8.4, señala que las Comisiones correspondientes podrán tener en cuenta «las evaluaciones anuales realizadas en cumplimiento de la normativa vigente sobre la actividad docente e investigadora del candidato».

(36) J. J. DIEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común*, Universidad de Alicante-Cívitas, Madrid, 1992, págs. 121-122, repasa en la vinculación entre el principio de contradicción y el derecho a la defensa en el proceso y en el procedimiento administrativo, afirmando que «la contradicción es la garantía, en última instancia, para ejercer el derecho de defensa que consagra la Constitución española en el artículo 24 en cualquier proceso, y con los mismos motivos en el procedimiento».