

Expte.

DI-819/2013-8

EXCMA. SRA CONSEJERA DE
EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD, CULTURA Y
DEPORTE
Avda. Gómez Laguna, 25 6ª planta
50009 ZARAGOZA

Asunto: Prueba para los alumnos de 6º de Primaria en Teruel

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvieron entrada en esta Institución 837 quejas que quedaron registradas con el número de referencia arriba indicado, al que ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros. En las mismas, se expone lo siguiente:

“La RESOLUCIÓN de 18 de marzo de 2012, de la Directora del Servicio Provincial de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de Teruel, por la que se dictan instrucciones para la celebración de la prueba de competencias básicas de los alumnos de sexto curso de Educación Primaria de la Provincia de Teruel, en el curso 2012-2013 no se ajusta a derecho por infringir el ordenamiento jurídico material de la Ley Orgánica de Educación de 2006, actualmente vigente.

Que además la citada Resolución ha sido dictada por órgano manifiestamente incompetente para ello según el propio ordenamiento administrativo de nuestra Comunidad Autónoma.

Que las actuaciones que se pretenden llevar a cabo con la citada

Resolución carecen de soporte normativo, de hecho se puede constatar que en la misma no existe referencia alguna normativa.

Que, en todo caso, en la referida prueba no se tienen en cuenta las características socioeconómicas de cada centro para ponderar los posibles resultados de la misma.”

Sobre este último extremo, uno de los reclamantes alude al punto cinco del artículo undécimo de la citada Resolución, del siguiente tenor literal: *“Asimismo, antes de la finalización del curso escolar, el director entregará a la familia de cada alumno un informe con sus calificaciones en las distintas partes de la prueba y las medias del centro y de la Provincia de Teruel”.*

El presentador de la queja considera que al hacerse pública la información relativa al Centro y a la Provincia de Teruel se está evaluando a los Centros educativos participantes, vulnerando lo establecido en el artículo 145 de la Ley Orgánica de Educación que prevé que las Administraciones educativas, en el marco de sus competencias, elaboren y realicen planes de evaluación de los centros educativos, *“que tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnos que acogen, el entorno del propio centro y los recursos de que dispone”.* Aspectos que no se toman en consideración en la citada resolución.

SEGUNDO.- Una vez examinado el contenido de las quejas, al amparo de las facultades otorgadas por la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, resolví admitirlas a mediación, y con objeto de recabar información precisa al respecto dirigí un escrito a la

Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la DGA.

TERCERO.- En respuesta a nuestro requerimiento, la Administración educativa nos remite un informe en el que aborda las cuestiones relativas a la normativa y a la convocatoria que seguidamente se reproducen:

“Normativa sobre la que se sustenta

La evaluación es un instrumento esencial en la planificación educativa y así se recoge en el Artículo 1º ñ) de la Ley Orgánica de Educación cuando señala que uno de los principios de la Ley, es "la evaluación del conjunto del sistema educativo, tanto en su programación y organización y en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en sus resultados". Esta misma Ley Orgánica en el Artículo 140.1 determina que la finalidad de la evaluación es: "a) Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación; b) Orientar las políticas educativas; c) Aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo; d) Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas; y e) Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea".

El Artículo 141. respecto del ámbito de la evaluación señala que "la evaluación se extenderá a todos los ámbitos educativos regulados en esta Ley y se aplicará sobre los procesos de aprendizaje y resultados de los, alumnos, la actividad del

profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas". El Artículo 142 referido a los Organismos responsables de la evaluación indica que "1. Realizarán la evaluación del sistema educativo el Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo, que pasa a denominarse Instituto de Evaluación, y los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias. 2. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará la estructura y funciones del Instituto de Evaluación, en el que se garantizará la participación de las Administraciones educativas. 3. Los equipos directivos y el profesorado de los centros docentes colaborarán con las Administraciones educativas en las evaluaciones que se realicen en sus centros".

El Artículo 145 desarrolla la evaluación de los centros y dice que "1. Podrán las Administraciones educativas, en el marco de sus competencias, elaborar y realizar planes de evaluación de los centros educativos, que tendrán en cuenta las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnos que acogen, el entorno del propio centro y los recursos de que dispone. 2. Asimismo, las Administraciones educativas apoyarán y facilitarán la autoevaluación de los centros educativos".

La Orden de 9 de mayo, de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación primaria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón en su Disposición Adicional sexta al hablar de la Supervisión y asesoramiento indica que "1. Los Servicios Provinciales del Departamento competente en materia educativa establecerán los procesos de asesoramiento

necesarios para aplicar en los centros educativos lo establecido en la presente Orden. 2. La Inspección de educación realizará los procesos de supervisión necesarios para el debido cumplimiento de lo establecido en esta Orden".

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece, en su artículo 73, que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, que, en todo caso, incluye la ordenación del sector de la enseñanza y de la actividad docente y educativa, su programación, inspección y evaluación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen.

La convocatoria

En virtud de lo previsto en la nombrada Ley Orgánica, el Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, dentro de las líneas estratégicas marcadas por el Departamento para los cursos 2012- 2013 a 2014-2015 destinadas a reducir el fracaso escolar ha optado por la celebración de una prueba para obtener información sobre el grado de consecución de los fines marcados en dichas líneas prioritarias y propiciar la mejora en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Ahora bien, a la hora de diseñar un Plan de evaluación para la Comunidad Autónoma es preciso llevar previamente una prueba piloto y, para este fin, se ha considerado que la provincia de Teruel por su estructura y volumen de población responde a las características adecuadas para su realización. Por ello, se publicó Resolución de 18 de marzo de 2013, de la Directora del Servicio Provincial de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de Teruel, por la que se dictan instrucciones para la celebración de la

prueba de competencias básicas de los alumnos de sexto curso de Educación Primaria de la Provincia de Teruel, en el curso 2012-2013.

La finalidad de esta prueba no es otra que obtener información sobre el grado de consecución de los fines marcados en las líneas prioritarias del Departamento, y propiciar la mejora en los procesos de Enseñanza - Aprendizaje. El objeto de esta prueba es obtener información sobre el grado de adquisición, por los alumnos de sexto curso de Educación Primaria de las competencias básicas en las áreas de lengua castellana y literatura, y matemáticas; propiciar que los alumnos de sexto de Primaria inicien con garantías de éxito la Educación Secundaria Obligatoria; y orientar al Departamento de Educación y a los propios centros respecto de la eficacia de sus planes y acciones educativas.

La prueba y los correspondientes criterios de corrección están elaborados por una comisión de docentes expertos tanto del cuerpo de maestros, como de profesores de Educación Secundaria, coordinados por la Inspección Provincial de Educación y en la que participan asesores de la Unidad de Programas Educativos y asesores de formación permanente. Los referentes curriculares para la prueba serán los criterios de evaluación que para el sexto curso de Educación Primaria determina la mencionada Orden de 9 de mayo de 2007, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, por la que se aprueba el currículo de la Educación Primaria y se autoriza su aplicación en los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Además, los alumnos que tengan adaptaciones curriculares significativas por presentar necesidades educativas especiales también ha realizado la prueba. Sus calificaciones no computarán en

el cálculo de resultados del centro, sino que serán objeto de un estudio diferenciado.

En suma, la citada Resolución ha sido dictada por órgano manifiestamente competente en tanto que el Decreto 336/201 1, de 6 octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte en su artículo 34.2 señala que los Servicios Provinciales del Departamento ejercerán las funciones establecidas en el Decreto 74/2000, de 11 de abril, de reorganización de la Administración Periférica de la Comunidad Autónoma de Aragón, las atribuidas por delegación o desconcentración dentro del propio Departamento, así como aquellas otras competencias que les sean atribuidas por disposición legal o reglamentaria.

Por otro lado, dado que la finalidad no es de establecer ningún tipo de comparación pública con los resultados obtenidos en ella, se ha establecido que las familias tengan un informe con las calificaciones de sus hijos en las distintas partes de la prueba. De hecho se vienen haciendo evaluaciones de diagnóstico a lo largo de los últimos cursos y los datos únicamente son conocidos por los propios centros educativos y en ningún momento se ha dado publicidad de ellos, ni de forma individual, ni de forma colectiva”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- La evaluación de competencias básicas objeto de este expediente de queja no tiene efectos académicos, sino que sus resultados pueden ser utilizados por los Centros docentes para organizar las medidas

de refuerzo que requieran determinados alumnos y desarrollar los programas necesarios para mejorar su atención a fin de incrementar sus posibilidades de progreso académico en sucesivas etapas educativas. Además, el análisis y valoración de sus resultados también permitirán evaluar los procesos de enseñanza y la práctica docente, y reorientar, si procede, las actuaciones desarrolladas a lo largo de la Educación Primaria en cada Centro.

En el año 2011, El Justicia de Aragón elaboró un Informe especial acerca del rendimiento de los alumnos aragoneses desde el nivel de Educación Primaria hasta la Universidad. Los datos que examinamos, suministrados por muy diversas fuentes, nos permitieron formular una serie de conclusiones y propuestas. A los efectos que aquí interesan, en Educación Primaria observamos que la tasa de alumnado que no promociona en cada uno de los tres ciclos es en todo caso inferior al 10%, si bien hemos de tener en cuenta la limitación que la legislación vigente impone a la repetición de curso en esta etapa. Así, tomando en consideración que una sola vez a lo largo de la Educación Primaria el alumno puede permanecer un curso más en el mismo ciclo, el índice de alumnos que no completa la etapa en la edad prevista, 12 años, se aproxima al 18%, con ligeras variaciones próximas a esa cifra en los tres cursos escolares analizados.

Y en el nivel de Educación Secundaria Obligatoria, constatamos que en el primer curso de esta etapa, los índices de alumnos que repiten curso se aproximan al 17%; crecen hasta alrededor de un 20% en el segundo curso; fluctúan entres ambas cifras en tercero; y en cuarto, en alguno de los años examinados, llega a decrecer hasta casi un 15% la tasa de alumnos que no promociona. No obstante, resulta bastante elevada la tasa de idoneidad en 4º de Educación Secundaria Obligatoria. Así, en el año 2009, solamente un 57% de los alumnos aragoneses

iniciaron el 4º curso de Educación Secundaria Obligatoria con la edad correspondiente a ese nivel educativo, lo que indica que casi la mitad de los alumnos repitió algún curso anterior.

Por otra parte, en las estadísticas de los organismos internacionales que realizan valoraciones sobre este tipo de competencias al alumnado de muy diversos países, España se encuentra entre los últimos puestos en la clasificación de países en función de los resultados. Por consiguiente, estimamos que es preciso actuar y, para ello, es requisito indispensable conocer en primer lugar la situación de partida. Es cierto que Aragón obtiene mejores resultados que la media nacional mas su posición en la segunda mitad de esa clasificación de países exige la adopción de medidas que permitan mejorar nuestro sistema educativo.

Segunda.- La normativa de aplicación a estas evaluaciones sin efectos académicos es reiterativa en cuanto a la competencia de las Administraciones Educativas de las distintas Comunidades Autónomas para desarrollar y controlar la ejecución de aquellas en las que participen los Centros de ellas dependientes.

En lo concerniente a la cuestión que plantean los presentadores de la queja, acerca de la incompetencia manifiesta del Servicio Provincial de Educación de Teruel para convocar la prueba, a través de la Resolución de de 18 de marzo de 2013, por la que se dictan instrucciones para su celebración, si se acreditase esa incompetencia manifiesta alegada la consecuencia inmediata sería la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, del que no derivaría efecto alguno.

Al respecto, en el escrito que nos ha dirigido el Departamento de Educación este concede cobertura competencial suficiente a la

Resolución de fecha 18 de marzo de 2013 de la Directora del Servicio Provincial de Teruel, con base a lo dispuesto en los artículos 1, 140.1, 141, 142 y 145 de la Ley Orgánica de Educación, en el Decreto 74/2000, en la Orden de 9 de mayo de 2007 del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón y en el Decreto 336 /2011 que aprueba la estructura orgánica del citado Departamento.

En este sentido, entendemos que no es contrario a la razón ni resulta arbitrario considerar o interpretar que lo dispuesto en los citados Decretos y en la disposición adicional sexta y disposición final primera de la Orden de 9 de mayo de 2007 dan cobertura competencial suficiente a la actuación de la Directora del Servicio Provincial de Teruel.

Así, la disposición adicional sexta de la Orden de 9 de mayo, de 2007, indica que: "*1. Los Servicios Provinciales del Departamento competente en materia educativa establecerán los procesos de asesoramiento necesarios para aplicar en los centros educativos lo establecido en la presente Orden. 2. La Inspección de educación realizará los procesos de supervisión necesarios para el debido cumplimiento de lo establecido en esta Orden*".

Por su parte, la disposición final primera de la misma Orden establece que: "*Se faculta a los órganos directivos del Departamento competente en materia educativa para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuantas resoluciones sean necesarias para la aplicación y ejecución de lo establecido en esta Orden*"

En la medida en que una de las finalidades de la prueba cuestionada es precisamente la de orientar al Departamento de

Educación y a los propios centros respecto de la eficacia de sus planes de acciones educativas (artículo 3.3 de la Resolución de 18 de marzo de 2013), cabría interpretar que esta prueba sirve como instrumento para llevar a cabo una posterior labor de asesoramiento sobre la actividad docente y educativa de los Centros dirigida a la mejora de sus procesos de enseñanza; labor de asesoramiento para cuyo ejercicio se encuentran habilitados, según las normas transcritas, los Servicios Provinciales.

A nuestro juicio, se podrían haber evitado las dudas que la cobertura competencial puede ocasionar si en la Resolución de 18 de marzo de 2013 se hubiera citado la Orden de 9 de mayo de 2007 o se hubiera decidido reconocer la competencia mediante una nueva Orden del Departamento. En todo caso, consideramos que el acto controvertido no es nulo de pleno derecho al no apreciarse en él incompetencia de carácter radical en los términos que establece el artículo 62.1.b de la Ley 30/1992 y la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1989. Por ello, la Resolución es eficaz mientras no se declare su hipotética invalidez.

Y en el supuesto de que se considerase su carácter anulable -que no nulo- siempre sería convalidable por el Departamento de Educación mediante la fórmula establecida en el artículo 67.1, 2 y 3 de la Ley 30/1992, cuyo tenor es el siguiente:

“1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto anteriormente para la retroactividad de los actos administrativos.

3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de

nulidad, la convalidación podrá realizarse por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado”.

Tercera.- Es plausible que la Administración educativa aragonesa realice este tipo de evaluaciones que permiten obtener información acerca de las competencias básicas alcanzadas por los alumnos, que entendemos han de tener ese preceptivo carácter formativo y orientador para los Centros e informativo para las familias. Este tipo de evaluaciones se realiza en muchos otros países como Estados Unidos, Francia, Finlandia, etc. Y no solamente al alumnado, sino también de la práctica docente de su profesorado. Así, en el caso concreto de Finlandia, esta Institución tiene conocimiento de que su profesorado es evaluado cada dos años por diversos especialistas, uno de ellos extranjero. El hecho de que ese país tenga un sistema educativo de excelencia, con una carrera docente de gran prestigio, tiene su reflejo en esos primeros puestos que siempre ocupa Finlandia en las evaluaciones internacionales.

Teniendo en cuenta que la base del sistema educativo es el profesor, como ya ponía de manifiesto en su tiempo Joaquín Costa, es necesario evaluar la práctica docente para, en su caso, adoptar las medidas correctoras oportunas. El problema radica en la publicidad que se ha de dar a esos resultados de cada Centro, puesto que se han de adoptar las cautelas precisas para que no puedan ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los Centros.

Desde esta perspectiva, el informe de respuesta de la Administración educativa expresa que la finalidad de las pruebas que nos ocupan no es *“establecer ningún tipo de comparación pública con los resultados obtenidos en ella”*, sino que *“las familias tengan un informe con*

las calificaciones de sus hijos en las distintas partes de la prueba". Sin embargo, el apartado undécimo de la Resolución que dicta instrucciones para su celebración determina que "antes de la finalización del curso escolar, el director entregará a la familia de cada alumno un informe con sus calificaciones en las distintas partes de la prueba y las medias del centro y de la Provincia de Teruel".

Entendemos que se debe dar a las familias información de utilidad para, en su caso, tratar de mejorar el rendimiento académico de sus hijos; lo que, a nuestro juicio, se concreta en la valoración de los alumnos en estas evaluaciones de carácter general. Los resultados de los Centros en relación con los demás de la provincia de Teruel es una información que, en nuestra opinión, se ha de reservar la Administración educativa para, en función de la misma, aplicar las medidas necesarias para dotar de mayor efectividad al proceso educativo en aquellos Centros con peores resultados.

Cuarta.- Esta Institución ya se ha pronunciado, con fecha 22 de octubre de 2009, acerca de la conveniencia de externalizar la corrección de este tipo de pruebas de carácter prospectivo que no tienen efectos académicos para el alumnado (expediente 759/2009). En este sentido, estimamos que la concurrencia de vínculos entre la persona que ha de calificar y el sujeto de tal calificación, puede significar una disminución de las garantías que han de presidir cualquier proceso evaluador. Y si en la práctica docente diaria es inevitable esta circunstancia, existen mecanismos para recurrir una calificación si hay indicios de parcialidad, eventualidad que no es viable y no prevista en la normativa para este otro tipo de pruebas.

En consecuencia, con objeto de salvaguardar el principio de imparcialidad, cuyo fin es asegurar la objetividad e independencia de quienes han de corregir unos ejercicios no sujetos a ulterior recurso alguno, valoramos positivamente que la corrección de estas pruebas para alumnos de 6º de Primaria sea realizada por personal ajeno al Centro en el que se desarrollan, evitando así cualquier indicio de sospecha que, más o menos fundadamente, pudiera imputarse a los correctores.

Por otra parte, aun cuando se establezcan unos criterios comunes para la evaluación de las pruebas por parte de las comisiones nombradas por la Directora del Servicio Provincial, los correctores disponen de un amplio margen de discrecionalidad en la valoración de las respuestas, pues ello forma parte de la naturaleza propia de la actividad evaluadora, en la que interviene el juicio de cada corrector para discernir los conocimientos que son exigibles. Por tanto, con objeto de evitar estas posibles distorsiones derivadas del nivel de exigencia personal, creemos que sería conveniente que cada ejercicio, en todos los Centros docentes de la provincia de Teruel, sea corregido por un mismo miembro de la comisión. De esta forma, se podría dotar de mayor equidad y homogeneidad a la corrección de los ejercicios de todos los participantes, incrementando así la fiabilidad de los resultados.

III. RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente **SUGERENCIA**:

1.- Que la Administración educativa aragonesa aporte a las familias información sobre las calificaciones de sus hijos en las distintas

partes de la prueba, limitando la publicidad de la relativa a los resultados de los Centros en relación con los demás de la provincia de Teruel, a fin de evitar que se pueda establecer una clasificación de los mismos.

2.- Que, con objeto de evitar posibles distorsiones derivadas del nivel de exigencia de cada corrector, se estudie la conveniencia de que cada ejercicio, en todos los Centros docentes de la provincia de Teruel, sea corregido por un mismo miembro de la comisión.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 29 de mayo de 2013

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE