



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 5/2016, de 5 d'octubre, sobre el Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat

Conclusions del Dictamen:

***Primera.** Els articles 2; 4; 7, apartats 1 a 4; 12 i 17 del Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat, com també la disposició addicional segona i la disposició final cinquena, apartat 2, en l'incís «les característiques, el disseny i el contingut de les proves de les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat, [...] i els qüestionaris de context» vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.30 CE.*

Adoptada per unanimitat.

El Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat (en endavant, Reial decret o RD 310/2016, indistintament), tal com el seu títol indica, té per objecte establir les característiques de les proves de les avaluacions finals d'educació secundària obligatòria i de batxillerat, que estableix la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació (en endavant, LOE).

Els articles 12 i 17 RD 310/2016 delimiten els continguts materials de les proves que han de realitzar individualment els alumnes i les alumnes en finalitzar cadascuna de les etapes educatives d'educació secundària obligatòria (ESO) i de batxillerat i prescriuen quines han de ser les matèries curriculars objecte d'examen i d'avaluació, i ho fan en desenvolupament dels articles 29, 31, 36 bis i 37 LOE, que exigeixen la superació de les esmentades proves finals com un requisit per a l'obtenció del títol de graduat en educació secundària obligatòria i del títol de batxiller.

Tal com es va argumentar en el DCGE 3/2014 (FJ 3.2.A), amb ocasió de l'examen dels articles 29 i 36 bis LOE, s'afirma que les previsions que ara es dictaminen també s'encabeixen preferentment en el títol competencial de l'Estat sobre la «[r]egulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics» contingut a l'article 149.1.30 CE. Ara bé, en l'exercici d'aquesta competència, des d'una perspectiva material, «s'ha de tenir en compte que en aquests supòsits hi ha el perill que la regulació estatal interfereixi en matèries que són pròpies de les competències que preveu el segon incís de l'article 149.1.30 CE, [...] en què l'actuació de l'Estat s'ha de limitar a la normativa bàsica» (DCGE 3/2014, FJ 2.2).

Les matèries afectades, els títols acadèmics i les normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 CE, estan estretament unides i ni una ni altra competència estatal no es poden exercir de tal forma que buidin de contingut les competències autonòmiques estatutàriament i legítima assumides, com podria ser el cas de la política dels plans d'estudi i l'ordenació curricular, que en l'àmbit educatiu correspon a la Generalitat ex article 131.3.c EAC.

Els articles 12 i 17 RD 310/2016, reiterant substancialment el que disposen els articles 29.1 i 36 bis.1 LOE, determinen que les avaluacions finals d'ESO i batxillerat s'han de referir, exclusivament, a les matèries cursades al bloc d'assignatures troncales i, únicament, a una matèria del bloc de les assignatures específiques que no sigui l'educació física, la religió o els valors ètics, llevat del règim específic aplicable a la llengua oficial de la comunitat autònoma i literatura.

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 933 176 268 Fax + 34 933 181 720

consell@cge.cat

Amb la redacció vigent, la LOE (art. 6 bis.2) atribueix exclusivament i expressa a l'Administració de l'Estat, respecte de les proves finals d'ESO i de batxillerat, l'establiment dels criteris per a l'avaluació dels continguts tant pel que fa al bloc d'assignatures troncal com al bloc de les específiques, juntament amb l'establiment dels criteris més específics que permeten definir els resultats d'aprenentatge, i que, en definitiva, concreten el que l'estudiant ha de saber, comprendre i saber fer en cada assignatura, troncal i específica (els estàndards d'aprenentatge avaluable). En el mateix sentit, seguint aquest esquema competencial, l'article 12 del Reial decret, en els seus darrers paràgrafs, disposa que els criteris d'avaluació de les competències que es corresponen amb les matèries incloses en la prova final d'ESO i les seves especificacions s'associaran a les matèries del currículum bàsic establert per l'Estat (RD 1105/2014) a través del disseny i els continguts elaborats per ordre ministerial anual. Igualment ho preveu l'article 17 per a la prova final de batxillerat i, en general, així ho disposen, per a ambdues avaluacions, els apartats 2 i 4 de l'article 2 del Reial decret.

Així, es desprèn que l'Estat ha optat per un sistema de delimitació dels continguts materials susceptibles d'avaluació en les proves finals dels ensenyaments de secundària i batxillerat que prescindeix de la competència d'ordenació curricular de les comunitats autònomes: d'una banda, la limitadíssima concessió que es fa a una sola assignatura específica com a matèria avaluable contradiu el concepte constitucional de currículum, en el sentit de noció global en la configuració del qual participen tots els poders públics, estatal i autonòmics; i, de l'altra, l'atribució a l'Administració estatal, singularment i expressament, de la potestat per establir els criteris d'avaluació, generals i específics, de totes les assignatures objecte d'avaluació de les dites proves, i únicament per referència al currículum bàsic, exclou la possibilitat que les administracions educatives, al seu torn, determinin altres coneixements i capacitats avaluables d'aquestes assignatures que, en virtut de la seva pròpia ordenació curricular, considerin que s'han d'acreditar com assolits en les proves finals perquè l'estudiant els ha de saber, comprendre i saber fer.

En conclusió, els articles 12 i 17 RD 310/2016 i, per connexió, l'article 2, apartats 2 i 4, en la mesura que configuren un model tancat pel que fa a la delimitació del contingut material que serà objecte d'avaluació a les proves, vulneren la competència de la Generalitat sobre l'establiment dels plans d'estudi i l'ordenació curricular (art. 131.3 EAC) i no troben empara en l'article 149.1.30 CE, primer incís.

L'article 2.3 RD 310/2016 atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, mitjançant l'elaboració d'una ordre per a cada curs escolar, tot un seguit d'actes de naturalesa executiva que s'endinsen en el detall respecte de l'elaboració de les proves de les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat, que converteixen les facultats de la Generalitat en merament residuals i de simple aplicació material d'aquelles. El marge de construcció que li resta és mínim, limitat previsiblement a la redacció literal del text dels exercicis i les preguntes que integrin les avaluacions. Resultat aquest que, d'una banda, desborda la competència estatal de regulació de les condicions per a l'obtenció de títols oficials ex article 149.1.30 CE, primer incís, i, de l'altra, vulnera la competència compartida de la Generalitat en educació, segons estableix l'article 131.3 EAC, en la mesura que lesiona les capacitats legítimes i basilars que li corresponen tant en la programació de l'ensenyament com en l'ordenació del sistema educatiu, inclosa la curricular.

Quant a l'apartat 1 de l'article 2 RD 310/2016, estableix que el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport determina, per a cada curs escolar i mitjançant una ordre ministerial, les característiques, el disseny i el contingut de les proves de les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat, com també les dates màximes per realitzar les avaluacions i per resoldre els procediments de revisió de les qualificacions obtingudes, i els qüestionaris de context.

En vista de la interpretació realitzada del contingut dels epígrafs 2, 3 i 4, els quals vulneren les competències de la Generalitat, es conclou que l'apartat 1 de l'article 2 RD 310/2016, atès que actua com a frontispici d'aquells, no troba empara en l'article 149.1.30 CE, primer incís, i vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC.

En aquest mateix context, la disposició addicional segona RD 310/2016, que atribueix al Ministeri l'establiment de les característiques, el disseny i el contingut de les proves de les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat per al curs 2016-2017, i la disposició final cinquena, apartat 2, que conté el mandat general d'establir, mitjançant una ordre ministerial anual i per a cada curs escolar, les característiques, el disseny i el contingut de les proves de les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat, en la mesura que es refereixen a la mateixa facultat de desenvolupament reglamentari per part del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, mitjançant la corresponent ordre ministerial anual examinada en el Dictamen, tampoc no troben empara en l'article 149.1.30 CE, primer incís, i vulneren les competències de la Generalitat ex article 131.3 EAC.

L'article 4 RD 310/2016, relatiu a les proves, les unitats d'avaluació i el tipus de preguntes, s'enquadra talment en el títol competencial estatal previst en l'article 149.1.30 CE, primer incís.

D'acord amb l'argumentació exposada amb motiu de l'anàlisi de l'article 2 RD 310/2016, es considera que el conjunt dels elements que conté la regulació de l'article 4, en els set apartats que l'integren, es refereix a aspectes de caràcter executiu, propis del procés de construcció de la prova d'avaluació, que no són indispensables per garantir l'homogeneïtat que exigeix la igualtat de tracte dels alumnes per obtenir els títols acadèmics corresponents i que, per contra, vulneren les competències de la Generalitat com a Administració educativa i responsable d'uns plans d'estudi i una ordenació curricular propis.

En aquest sentit, una posició més ajustada al marc constitucional i estatutari és la que considera la concreció del conjunt d'elements instrumentals i formals de construcció i realització material de la prova com una potestat pròpia de l'administració educativa competent en cada territori, a la qual li correspon vetllar, segons el model de prova que consideri més idònia, perquè els alumnes acreditin els coneixements i les competències d'acord amb el currículum establert per a aquestes dues etapes educatives. Altrament, una dissecció jurídica de tipus quasi quirúrgic, entre aspectes i elements formals i instrumentals, molt concrets i alhora interrelacionats, que la norma governamental estatal incorpora en la seva regulació, a banda d'esdevenir un exercici qüestionable des del vessant tècnic i de la seva aplicació, condueix a un resultat confús i sovint contradictori quant a la interpretació i delimitació de les competències que han de compartir l'Estat i la Generalitat en l'àmbit educatiu.

En conseqüència, la regulació de l'article 4 del RD 310/2016, en els seus set apartats, no troba empara en la competència estatal sobre títols ex article 149.1.30 CE i alhora vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'educació previstes a l'article 131.3 EAC.

L'article 7 RD 310/2016, apartats 1 a 4, en consonància amb el que disposa l'article 2, preveu la creació d'una comissió central en el si del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, que serà la responsable d'establir i proposar cada any «el disseny i els continguts de les proves». Més concretament, en el si de la dita comissió, a la qual s'han de convidar els representants de les comunitats autònomes «amb veu però sense vot», es constitueixen uns grups tècnics associats a les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat, als quals correspon, entre d'altres, elaborar anualment una proposta de «les característiques, el disseny i els continguts de les proves», que serà el punt de partida per a l'elaboració de l'ordre ministerial anual amb aquests mateixos continguts, tal com recull també l'article 2.1 i .3 del Reial decret.

D'acord amb aquest model de regulació, la Generalitat, com a Administració educativa competent, a més de ni tan sols comptar amb vot quan sigui convocada a la comissió, és privada amb caràcter general de les facultats executives per al disseny i la construcció de les proves per a cada curs escolar, que li són pròpies d'acord amb l'esquema competencial sobre títols oficials acadèmics recollit a l'article 149.1.30 CE. D'altra banda, suposen un menyscapte de les potestats que li corresponen com a responsable de l'ordenació curricular i artífex d'una política educativa pròpia ex article 131.3 EAC.

Dit en altres paraules, el model de prova única i tancada que prefigura el Reial decret, emparant-se presumptament en la garantia de l'homogeneïtat, estableix un sistema d'elaboració de les proves anuals que, mitjançant les atribucions als òrgans estatals (Comissió Central i Ministeri) i llurs iniciatives (de proposta tècnica i ordre ministerial), priva a la Generalitat del marge que li correspon a l'hora de construir unes proves, el qual, més enllà de la seva mera redacció literal i elaboració material, ha de poder respondre amb suficiència a les polítiques educatives que legítimament pot exercir en l'ordenació i la gestió del sistema d'ensenyament català en les diferents etapes segons li atorga el repartiment de competències constitucionalment i estatutàriament establert.

En conseqüència, els apartats 1 a 4 de l'article 7 RD 310/2016, interpretats sistemàticament en relació amb l'article 2 de la mateixa norma, vulnereu les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC i no troben empara suficient en les competències estatals del primer incís de l'article 149.1.30 CE.

Segona. *L'article 5, apartat 1, en l'incís «que elabora l'Institut Nacional d'Avaluació Educativa, del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport»; l'article 8, apartat 2, segon paràgraf, en l'incís «El departament d'orientació de cada centre educatiu ha d'elaborar un informe per cada alumne a què es refereix aquest apartat, que s'ha de tenir en compte a l'hora d'establir les adaptacions que sigui procedents», i apartat 3, en l'incís «elaborats pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport», del Reial decret 310/2016, vulnereu les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC i no troben empara en l'article 149.1.30 CE. Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.*

Els articles 5 i 8.3 RD 310/2016, relatius als qüestionaris de context, s'enquadren en la competència material que l'article 149.1.30 CE reserva a l'Estat per determinar les «normes bàsiques per al desenvolupament de l'article 27 de la Constitució» i en l'article 131.3 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència compartida, és a dir, el desplegament normatiu i l'execució de la dita normativa bàsica, que en tot cas inclou «l'avaluació general del sistema educatiu» (lletra a). Aquest enquadrament competencial es realitza atenent a l'objecte i la finalitat que es persegueixen a través d'aquests formularis, que no són altres que identificar les principals característiques del context educatiu i social per tal de millorar l'aprenentatge de l'estudiant i l'assoliment de les competències corresponents i, al mateix temps, permetre valorar el funcionament del sistema educatiu en el seu conjunt.

L'atribució al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport de l'elaboració dels qüestionaris de context ja fou analitzada en el DCGE 2/2016, amb ocasió de l'examen de l'apartat 5 de l'article 7 del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves d'avaluació final d'educació primària (en endavant, RD 1058/2015), que contenia una previsió idèntica a la de l'article 8.3 RD 310/2016, però referida aleshores a l'aplicació simultània de qüestionaris de context a la realització de l'avaluació final d'educació primària.

Es trasllada aquí la mateixa conclusió a què es va arribar respecte d'aquell precepte del RD 1058/2015 i es considera, consegüentment, que els articles 5 i 8.3 RD 310/2016 atribueixen una funció de naturalesa executiva, l'elaboració dels qüestionaris de context, a un òrgan estatal, menystenint la competència de les comunitats autònomes. I això és així, pel que fa a la Generalitat de Catalunya, perquè la facultat qüestionada s'inscriu en un règim competencial de compartició (bases/desenvolupament legislatiu) on l'execució, en un sentit ampli, permet a la Generalitat la regulació instrumental i funcional, així com la gestió administrativa (art. 131.3 EAC).

Així, allò que pertocaria, per ser respectuós amb la competència, és que, mitjançant els corresponents mecanismes de cooperació i de col·laboració, la Generalitat pogués dissenyar un qüestionari que satisfés els requeriments d'informació de naturalesa socioeconòmica que demana l'Estat i que, alhora, comptés amb els requisits de comparabilitat i integració amb la resta de dades que s'obtinguin per part d'altres administracions educatives competents en

altres nivells i territoris. No ha estat així, sinó que s'atribueix directament l'elaboració dels qüestionaris a l'Estat, per la qual cosa els articles 5 i 8.3 RD 310/2016, en els incisos «que elabora l'Institut Nacional d'Avaluació Educativa, del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport» i «elaborats pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esport», respectivament, sobrepassen les bases que constitucionalment corresponen a l'Estat i vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC.

Per connexió, la mateixa afirmació s'ha de fer respecte de l'incís «i els qüestionaris de context» de l'article 2.1 i de la disposició final cinquena del Reial decret, en tant que preveuen l'establiment dels esmentats qüestionaris per ordre ministerial, per a cada curs escolar, així com de l'incís «els qüestionaris de context» de l'article 2.3 RD 310/2016, el qual delimita el contingut de la competència, reservada a instàncies estatals, per determinar les característiques i el disseny de les proves finals.

Pel que fa a l'apartat 2 de l'article 8 del Reial decret, conté unes previsions idèntiques a les que contenia l'article 7.4 RD 1058/2015, que va ser objecte del DCGE 2/2016. En efecte, aquest al·ludeix als principis d'igualtat d'oportunitats, no-discriminació i accessibilitat universal per introduir un mandat a les administracions educatives per tal que adoptin les mesures oportunes per adaptar les condicions de realització de les proves a l'alumnat que presenti necessitats específiques de suport educatiu. A aquests efectes, detalla en una llista oberta les mesures que poden ser adoptades i determina que aquestes adaptacions no computen de forma negativa en la nota final obtinguda a les proves. Preceptua també que els responsables de l'orientació en cada centre educatiu han de realitzar un informe per cada alumne o alumna amb necessitats específiques.

A parer del Consell, únicament mereix un retret d'inconstitucionalitat el segon paràgraf de l'article 8.2, en el seu primer incís, quan estableix que «[e]l departament d'orientació de cada centre educatiu ha d'elaborar un informe per cada alumne a què es refereix aquest apartat, que s'ha de tenir en compte a l'hora d'establir les adaptacions que siguin procedents».

Com succeïa també respecte de l'article 7.4 RD 1058/2015, allò més rellevant, des de la perspectiva competencial, resideix en el fet que «l'obligació d'elaborar un informe, per part dels responsables de l'orientació de cada centre educatiu, s'estableix com una disposició estatal imperativa de caràcter organitzatiu, que incideix directament en l'organització i la implantació de la política educativa de la Generalitat» (DCGE 2/2016, FJ 2.5). Això significa que es tracta d'una previsió eminentment instrumental que, per la seva naturalesa, excedeix del que s'ha de considerar bàsic i que s'ha de situar dins de l'espai propi del desplegament normatiu que correspon a la Generalitat, en virtut de l'esquema competencial compartit, previst a l'article 149.1.30 CE i, pel que fa al desenvolupament de l'article 27 CE, a l'article 131 EAC.

En conseqüència, l'incís «[e]l departament d'orientació de cada centre educatiu ha d'elaborar un informe per cada alumne a què es refereix aquest apartat, que s'ha de tenir en compte a l'hora d'establir les adaptacions que siguin procedents» del segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 8 RD 310/2016 vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'ensenyament previstes a l'article 131.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.30 CE, incís segon.

Tercera. *L'article 8, apartat 1, del Reial decret 310/2016 vulnera els articles 6.1 i 35 EAC, com també les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC. Adoptada per unanimitat.*

L'article 8.1 RD 310/2016 estableix que «[l]es proves d'avaluació de les competències en relació amb les matèries diferents de llengua castellana i literatura, primera i segona llengua estrangera i llengua cooficial i literatura es poden fer, a elecció dels pares, mares o tutors legals, o si s'escau dels alumnes, en llengua castellana o en la llengua cooficial corresponent». Aquest precepte, que s'insereix en l'àmbit del règim lingüístic en l'ensenyament (DCGE 2/2016, FJ 3.1), guarda un gran paral·lelisme amb l'article 7.3 del RD 1058/2015, examinat en el DCGE 2/2016 (FJ 3).

En el supòsit previst per l'article 8.1, s'estableix un autèntic dret a escollir la llengua per realitzar les proves d'avaluació final previstes en el RD 310/2016 i, consegüentment, els particulars poden, per la seva pròpia iniciativa, sol·licitar l'exercici d'un dret d'exclusió de la llengua catalana com a llengua docent vehicular, en concret en un procés d'avaluació dirigit a comprovar un nivell determinat d'adquisició de coneixements, aspecte aquest que contravé el model educatiu de Catalunya, que correspon fixar a la Generalitat en ser l'Administració educativa competent, el qual, a hores d'ara, és el de conjunció lingüística o bilingüisme (STC 337/1994, FJ 10).

En conclusió, l'article 8.1 RD 310/2016 vulnera els articles 6.1 i 35 EAC, com també les competències de la Generalitat en matèria d'ensenyament de l'article 131.3 EAC.

Quarta. *La disposició final segona del Reial decret 310/2016, pel que fa a l'habilitació competencial dels preceptes que figuren en les conclusions anteriors, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 131.3 EAC i no troba empara en l'article 149.1.30 CE. Adoptada per unanimitat.*

La disposició final segona RD 310/2016 estableix que aquest es dicta a l'empara de l'article 149.1.30 CE. En aquest sentit, com recull la doctrina consultiva del Consell, el Tribunal Constitucional ha declarat que les impugnacions de les disposicions que qualifiquen determinats preceptes d'una norma estatal com a bàsics tenen el caràcter de «"sistemàtiques" i, per tant, s'han de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius (STC 206/2001, de 22 d'octubre, FJ 29)» (DCGE 3/2016, de 5 de maig, FJ 3.4, amb citació del DCGE 17/2012, de 20 de desembre, FJ 3.6).

Així, en la mesura que la disposició final segona empara íntegrament el Reial decret en l'article 149.1.30 CE, les conclusions d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat respecte dels aspectes tractats dels articles 2, 4, 5, 7, 8, 12, 17 i les disposicions adicional segona i final cinquena, apartat 2, s'estenen a la disposició final segona.

Cinquena. *La resta de preceptes del Reial decret 310/2016 sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat.*

L'article 11 RD 310/2016, relatiu a la difusió de resultats, tot i que pretén desenvolupar reglamentàriament els articles 120.3 (segon paràgraf) i 147.2 LOE, que van ser objecte del DCGE 3/2014, es limita pràcticament a reproduir el seu contingut.

El criteri de vinculació de la difusió de resultats al dret a l'educació emprat per la jurisprudència constitucional (STC 212/2012, de 14 de novembre, FJ 7) ja fou seguit en el DCGE 3/2014 (FJ 5.2), on es va considerar que les activitats d'avaluació es relacionen amb l'efectivitat del dret a l'educació.

De fet, per evitar les conseqüències negatives que podrien resultar d'una utilització inadequada de la publicitat dels resultats de les avaluacions finals, el mateix article 11, reproduint el que preveu l'article 147.2 LOE i que el Consell va considerar constitucional, conté prescripcions que eviten les dites conseqüències. De la mateixa manera, s'admet també que és legítima i ajustada a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències en matèria educativa la previsió de l'article 11.2 RD 310/2016 quan estableix la publicació, per part del Ministeri, de les conclusions d'interès general que es desprenguin de les esmentades avaluacions finals.

En conclusió, l'article 11 RD 310/2016 no vulnera el dret a l'educació reconegut per l'article 27 CE, com tampoc vulnera les competències de la Generalitat sobre avaluació general del sistema educatiu català previstes a l'article 131.3.a EAC.