



## DICTAMEN 2/2020

D. Enrique ROCA COBO

*Presidente*

Dña. María Belén ALDEA LLORENTE

Dña. Leticia CARDENAL SALAZAR

D. Miguel DUEÑAS JIMÉNEZ

D. Nicolás FERNÁNDEZ GUIADO

D. Enrique Pablo GONZÁLEZ GÓMEZ

D. Alonso GUTIÉRREZ MORILLO

D. Jesús JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Dña. Begoña LADRÓN DE GUEVARA PASCUAL

D. José Luis LÓPEZ BELMONTE

D. Carlos LÓPEZ CORTIÑAS

D. Miguel Ángel LÓPEZ LUENGOS

D. José Antonio MARTÍNEZ SÁNCHEZ

D. Gonzalo POVEDA ARIZA

D. Jesús PUEYO VAL

D. Daniel SIERRA SUÁREZ

D. Juan Carlos TEJEDA HISADO

*Administración Educativa del Estado:*

Dña. M<sup>ª</sup> de la Consolación VÉLAZ DE MEDRANO  
URETA

*Directora General Evaluación y Cooperación Territorial*

D. Vicente RIVIÉRE GÓMEZ

*Director Gabinete Secretaría de Estado de Educación*

Dña. Carmen TOVAR SÁNCHEZ

*Directora Instituto Nacional Evaluación Educativa (INEE)*

Dña. Yolanda ZÁRATE MUÑIZ

*Secretaria General*

La Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado, en sesión celebrada el día 4 de febrero de 2020, con los asistentes relacionados al margen, ha emitido el siguiente dictamen al Proyecto de orden por la que se regulan las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, para el curso 2019/2020.

### I. Antecedentes y Contenido

#### Antecedentes

La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), modificó la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en diversos aspectos, entre los cuales se encontraba el establecimiento de evaluaciones finales individualizadas al terminar el sexto curso de Educación Primaria (artículo 21), el cuarto curso de ESO (artículo 29) y el segundo curso de Bachillerato (artículo 36 bis), siendo necesaria la superación de estas pruebas finales en ESO y Bachillerato para la obtención de los títulos correspondientes (artículos 31 y 37). El calendario de implantación de dichas evaluaciones quedó fijado por la Disposición final quinta de la LOMCE y el artículo 144.1 de la Ley dispuso que en los dos últimos casos citados las

pruebas debían diseñarse por el Ministerio de Educación a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, correspondiendo la realización material de las mismas a las Administraciones educativas competentes.



Asimismo, el artículo 6 bis 2 b) de la LOE atribuyó al Ministerio de Educación la determinación de las características, el diseño de las pruebas y el contenido para cada convocatoria referidas a la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

El Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, estableció el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, en cuya regulación se recogían diversos aspectos de las evaluaciones finales de ESO y de Bachillerato. También, estas evaluaciones fueron reguladas con carácter básico mediante el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio. Por su parte, la Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, describió las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato.

Según preveía el citado Real Decreto 310/2016, las características y el diseño de las pruebas debían regularse por el Ministerio y comprender la matriz de especificaciones, la longitud (número mínimo y máximo de preguntas), el tiempo de aplicación, la tipología de ítems (preguntas abiertas, semiabiertas y de opción múltiple), las unidades de evaluación, los cuestionarios de contexto y los indicadores comunes de centro. En la determinación de los contenidos se debían regular el conjunto de estándares de aprendizaje evaluables que constituirían el contenido del proceso de evaluación y que procedían de la concreción de los recogidos en el Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre.

El Real Decreto-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, modificó el calendario de aplicación de la LOMCE, estableciendo asimismo una nueva regulación de las pruebas finales de evaluación diseñadas por la LOMCE. La evaluación final en el sexto curso de Educación Primaria pasó a convertirse en una prueba muestral con finalidad diagnóstica, así como la prueba de evaluación final de la ESO, que adquirió las condiciones de prueba muestral sin efectos académicos para los interesados, en la cual se debía evaluar el grado de adquisición de la competencia matemática, lingüística y la competencia social y cívica y tener como referencia principal las materias generales del bloque de asignaturas troncales cursadas en cuarto de ESO. La prueba de evaluación final al término del Bachillerato quedaba en suspenso, permaneciendo la existencia de la prueba de acceso a la Universidad, que versaba solamente sobre las asignaturas generales del bloque de asignaturas troncales del segundo curso de la etapa.

La normativa anterior prevista por el citado Real Decreto-Ley 5/2016 debía tener su aplicación hasta la entrada en vigor de la normativa resultante del Pacto de Estado social y político por la educación.

Tras la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley 5/2016, el diseño y contenido de las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria debían regirse por las



previsiones del artículo 2.2 del Real Decreto-Ley, manteniéndose la vigencia supletoria del Real Decreto 310/2016 en lo que resultase compatible con lo dispuesto en el Real Decreto-Ley.

La Orden ECD/393/2017, de 4 de mayo, reguló con carácter básico las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, para el curso 2016/2017, sobre cuyo proyecto el Consejo Escolar del Estado emitió el Dictamen 14/2016, de 12 de mayo. La Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, hizo lo propio para el curso 2017/2018 y su proyecto fue dictaminado por este Consejo Escolar del Estado, siendo emitido el **Dictamen nº 31/2017, de 28 de noviembre de 2017**.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2019, de 16 de octubre de 2019, se realizaron determinados pronunciamientos en relación con la procedencia de algunos aspectos del Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, que habían sido impugnados, mediante el Conflicto positivo de competencias planteado. Dichas interpretaciones afectaron a extremos competenciales de las Administraciones educativas, entre los que se encuentran los relacionados con los cuestionarios de contexto. Esta circunstancia obliga a la modificación del artículo 10 de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, que se realiza en el proyecto.

El proyecto de Orden que se dictamina, establece la aplicación de la ECD/65/2018, de 29 de enero, a las pruebas que se lleven a cabo en el curso 2019/2020, Orden a la que se hace necesario aplicar las modificaciones derivadas de la jurisprudencia constitucional.

## **Contenido**

El proyecto se compone de dos artículos, una Disposición adicional única, tres Disposiciones finales, precedido por una parte expositiva.

En el artículo 1 se incluye el objeto de la norma. El artículo 2 regula las fechas de realización y los resultados de las evaluaciones, de los que se afirman su confidencialidad, carencia de efectos académicos y la necesidad de que no sean utilizados para el establecimiento y publicación de clasificaciones de los centros.

En la Disposición adicional única se habilita al titular de la Secretaría de Estado para dictar las instrucciones necesarias para la aplicación de la norma.

Con la Disposición final primera se modifica el artículo 10 de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, artículo que se relaciona con los cuestionarios de contexto.

La Disposición final segunda trata del título competencial para aprobar la Orden y la Disposición final tercera regula su entrada en vigor.



## II. Apreciaciones sobre adecuación normativa

### **a) Al título de la norma**

El título que consta en el título del proyecto es el siguiente:

*“Orden EFP/XXX/2020, de XX de febrero, por la que se regulan las pruebas de la evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria, para el curso 2019/2020.”*

Se debe tener en consideración que la Disposición final primera del proyecto modifica el artículo 10 de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero. Dicha circunstancia debería constar en el título de la Orden del proyecto, según figura en la Directriz nº 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de julio de 2005, sobre Técnica Normativa, el cual señala que:

*“[...] En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre (del título) deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada [...].”*

**Se considera** apropiado hacer constar este extremo en el título del Proyecto de Orden.

### **b) A la parte expositiva de la Orden**

En la parte expositiva del proyecto se contienen en repetidas ocasiones la transcripción literal de determinados apartados de artículos de la LOE y del Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre.

Al respecto, se debe indicar que la Directriz nº 12 del Acuerdo citado anteriormente, indica lo siguiente, en relación con la parte expositiva de las normas:

*“[...] Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado.[...]”*

Según lo anterior, **se recomienda** evitar las transcripciones literales del articulado de determinadas normas de rango superior que constan en la parte expositiva del proyecto.

### **c) A la Disposición final primera**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2019, de 16 de octubre de 2019, realizó determinados pronunciamientos en relación con los artículos del Real Decreto 310/2016, referidos a los “cuestionarios de contexto” impugnados por la parte recurrente. El BOE, en su redacción consolidada, llevó a cabo la modificación de los aspectos de dicho Real Decreto afectados por la Sentencia.



Por su parte, en el proyecto se modifica el artículo 10, de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, con la inclusión de modificaciones afectadas por la Sentencia.

En el mismo supuesto se encuentra el artículo 4.1 de la Orden citada. Por ello **se aconseja** incluir en la Disposición final primera del proyecto un segundo apartado que modifique asimismo el mencionado apartado 1 del artículo 4, con la supresión del aspecto que afecta a los “cuestionarios de contexto”.

***d) A la Disposición final primera. (Anexo II y Anexo III de la Orden ECD/65/2018)***

Los cuestionarios de contexto y los indicadores de centro y/o Administración educativa que se encuentran regulados respectivamente en el anexo II y III de la Orden ECD/65/2018, están afectados por la STC 114/2019 y su regulación no posee el carácter de norma básica ni exclusiva del Estado.

Si las pruebas de evaluación final de ESO que se celebren en el curso 2019/2020 se van a regir por la Orden ECD/65/2018, se deben definir en el proyecto si los cuestionarios de contexto del Anexo II y los indicadores del Anexo III tendrán su aplicación únicamente en las pruebas que se lleven a cabo en centros dependientes del ámbito gestionado directamente por el Ministerio, pero no serán necesariamente de aplicación a todas las Administraciones educativas.

**Se sugiere** incluir un nuevo apartado en la Disposición final primera haciendo constar expresamente la circunstancia que se expone en el párrafo anterior y que afecta a los anexos II y III de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero.

### **III. Apreciaciones sobre posibles errores y mejoras expresivas**

***a) A la parte expositiva del proyecto, párrafo decimoprimer***

El párrafo aludido en el encabezamiento es el que se hace constar a continuación:

*“Las intervenciones realizadas sobre esta norma en el seno de la Comisión General de Educación de la Conferencia Sectorial de XX de enero de 2020, así como la propuesta de Orden ministerial presentada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional en la reunión de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado celebrada el XX de febrero de 2020, llevan a establecer que las evaluaciones reguladas en esta orden serán confidenciales y que en ningún caso tendrán efectos académicos para el alumnado, ni podrán ser utilizadas para el establecimiento y publicación de clasificaciones de los centros.”*



No resulta adecuado aludir en el proyecto a actuaciones llevadas a cabo por determinados órganos en sesiones que, como es la de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado, no han tenido lugar todavía cuando se redacta el proyecto y, por tanto, se desconocen aún los acuerdos que se adopten sobre su contenido.

En este aspecto, **se recomienda** modificar la redacción de este párrafo del proyecto y eludir la mención de *“intervenciones realizadas sobre esta norma”*, por parte de los órganos consultivos citados, sin perjuicio de que se mantenga en el penúltimo párrafo de la parte expositiva la mención del informe o dictamen de los órganos consultivos aludidos.

### ***b) Al párrafo decimosegundo de la parte expositiva***

El párrafo indicado tiene el siguiente contenido:

*“Asimismo, esta orden recoge la petición del sector de las Comunidades Autónomas y de la Confederación Estatal de Asociaciones de Estudiantes (CANAE) recogida en la enmienda al proyecto de Orden ministerial presentado al Consejo Escolar del Estado el 20 de noviembre de 2017 de que, cuando se trate de aplicar cuestionarios asociados a esta norma que vayan dirigidos al alumnado se habilitará un período en horario lectivo para su realización.”*

Con independencia del origen que pudiera haber tenido la “petición” que se menciona en este párrafo, los acuerdos definitivos adoptados en la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el **28 de noviembre de 2017**, se desvinculan de su origen y pasan a ser acuerdos de la Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado.

Dada la circunstancia citada, **se sugiere** suprimir la mención de los sectores u organizaciones que pudieran haber presentado la “petición” o enmienda original, quedando dichos extremos sustituidos por la referencia genérica al contenido del dictamen de la “Comisión Permanente del Consejo Escolar del Estado”.

Si se mantiene la mención de la fecha de la sesión donde se adoptó el referido acuerdo, debería corregirse, haciéndose constar “28 de noviembre de 2017”.

### ***c) A la Disposición adicional única***

Se debe ajustar la nueva denominación de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, según consta en el artículo 8 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.



#### **IV. Observaciones sobre los aspectos educativos de la norma**

El Consejo Escolar del Estado reconoce la dificultad de la situación normativa creada en relación con las pruebas de evaluación final de la Educación Secundaria Obligatoria, cuya resolución se ha visto retrasada por el contexto de provisionalidad atravesado en los tiempos recientes. No obstante, teniendo presente las previsiones del Real Decreto-Ley 5/2016, de 9 de diciembre, este Consejo efectúa las siguientes observaciones:

**a)** Con el fin de potenciar el carácter muestral de las evaluaciones finales de ESO, este Consejo estima la pertinencia de modificar el segundo párrafo del artículo 2 de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, manteniendo el texto del primer párrafo y el primer punto del segundo párrafo del mismo y suprimiendo el resto de su contenido:

*“La evaluación final de Educación Secundaria Obligatoria tendrá carácter muestral y finalidad diagnóstica. Se aplicará a alumnos que se encuentren cursando cuarto curso de Educación Secundaria Obligatoria, con independencia de sus calificaciones. Esta evaluación carecerá de efectos académicos.*

*La selección de alumnos y centros será suficiente para obtener datos representativos.”*

**b)** Durante el periodo temporal marcado en el Real Decreto-Ley 5/2016, en el que nos encontramos, las pruebas finales de evaluación de la ESO deben ser de carácter muestral, con finalidad diagnóstica y sin efectos académicos, de acuerdo con el artículo 1 del mencionado Real Decreto-Ley, y deben evaluar el grado de adquisición de la competencia lingüística, competencia matemática y la competencia cívica y social del cuarto curso de la etapa.

Por el contrario, la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, a la que se remite el proyecto para regular las pruebas finales de ESO del presente curso, se sustenta en una realidad normativa diferente a la derivada del Real Decreto-Ley 5/2016, ya que dicha Orden se basa en la regulación aprobada por la LOMCE y desarrollada por el Real Decreto 310/2016, de 29 de julio, en un contexto marcado por la vigencia de pruebas de evaluación final de ESO, de carácter censal, con efectos académicos plenos para la totalidad del alumnado, y basada en todas las materias de ESO, utilizando estándares de aprendizaje y sin que los mismos se pongan en suficiente conexión con las competencias que deben ser evaluadas.

El Real Decreto-Ley 5/2016 mencionado estableció que lo dispuesto en el Real Decreto 310/2016 podía tener una aplicación supletoria, siempre que fuera compatible con las previsiones del Real Decreto-Ley 5/2016.

El estudio detallado del articulado del Real Decreto 310/2016, referido a las pruebas de evaluación final de ESO, conduce a interpretar que la mayor parte de su contenido está



concebido para un tipo de prueba final de naturaleza diversa a la prevista en el Real Decreto-Ley 5/2016 y, por tanto, no resulta compatible con la nueva prueba que en la actualidad está regulada por el citado Real Decreto-Ley, ni tampoco es pertinente su aplicación supletoria.

Por lo expuesto, este Consejo Escolar del Estado considera inapropiado que las pruebas de evaluación final de ESO, que tengan lugar en el presente curso académico, se lleven a cabo de conformidad con las previsiones de la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, aprobada conforme a la normativa del Real Decreto 310/2016, que estimamos no resulta de aplicación directa ni supletoria a estas pruebas. Este mismo planteamiento ya se hizo constar en el punto I de los Dictámenes 31/2017 y 3/2019, emitidos por este Consejo.

En consecuencia, **se aconseja** que para la convocatoria del presente curso se modifique la Orden ECD/65/2018, de 29 de enero, sustituyendo todas las referencias a matrices de especificaciones de materias y a los estándares de aprendizaje por las oportunas referencias a las competencias básicas lingüística, matemática y cívico social y, asimismo, se elimine el Anexo I, en su actual redacción.

**c)** El Consejo Escolar del Estado **manifiesta la necesidad** de que el Ministerio de Educación y Formación Profesional regule, para cursos sucesivos y hasta que sea aprobada la nueva Ley Orgánica educativa, los aspectos básicos de una evaluación muestral y de diagnóstico de la educación secundaria obligatoria basada en la valoración del dominio por parte del alumnado de las competencias previstas en el Real Decreto-Ley 5/2016, de la que serán responsables las Administraciones educativas.

Se trata así de acabar con la provisionalidad normativa de los últimos cursos y de garantizar que las futuras pruebas elaboradas para este periodo de transición tengan las exigencias de fiabilidad y validez imprescindibles para que la evaluación responda a los más estrictos planteamientos de rigor y calidad.

Es Dictamen que se eleva a su consideración.

Vº Bº  
EL PRESIDENTE,  
Enrique Roca Cobo

Madrid, a 4 de febrero de 2020  
LA SECRETARIA GENERAL,  
Yolanda Zárate Muñiz

SR. SECRETARIO DE ESTADO DE EDUCACIÓN.-