



Recomendación e suxestión dirixidas á Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria para que se adopten as medidas necesarias para paliar as consecuencias negativas que se derivan do novo modelo de probas de acceso á universidade para o alumnado galego

Expediente: D.3.Q/14625/17

Santiago de Compostela, 19 de abril de 2017

Sr. conselleiro:

Nesta institución iniciouse unha actuación de oficio, en aplicación do disposto no artigo 16 da Lei 6/1984, de 5 de xuño, do Valedor do Pobo, como consecuencia das informacións achegadas en relación coa vindeira avaliación de Bacharelato para o acceso á universidade e a incidencia do desenvolvemento que se esta a facer desta proba, no ámbito de Galicia, nos dereitos académicos do alumnado.

ANTECEDENTES

A decisión de suspender, sobre a base dos novos pactos políticos, a aplicación das normas relativas ás probas de reválida, tanto en Educación Secundaria como en Bacharelato, materializouse mediante o Real Decreto Lei 5/2016, do 9 de decembro, de medidas urxentes para a ampliación do calendario de implantación da Lei Orgánica 8/2013, do 9 de decembro, para a mellora da calidade educativa, que establece no artigo primeiro, punto 3, que ata a entrada en vigor da normativa resultante do Pacto de Estado social e político pola educación, a avaliación de Bacharelato regulada polo artigo 36 bis da Lei Orgánica 2/2006, do 3 de maio, realizarase exclusivamente para o alumnado que queira acceder ás ensinanzas universitarias oficiais de grao.

Esta decisión tivo como consecuencia a necesidade dunha nova regulación das probas de acceso á universidade sobre unhas bases normativas profundamente alteradas: a derogación do anterior sistema de P.A.U. derivada da entrada en vigor da LOMCE; a suspensión das probas de reválida que articulaba a Lei Orgánica de 2013 e que foi acordada

en decembro de 2016; e un significativo cambio nas materias cursadas en Bacharelato como consecuencia da progresiva aplicación da LOMCE nos dous últimos cursos académicos para esta etapa.

Por outra parte, o Real Decreto 310/2016, do 29 de xullo, polo que se regulan as avaliacións finais de Educación Secundaria Obrigatoria e Bacharelato viuse tamén afectado polo Real Decreto-lei 5/2016, de 9 de decembro, de medidas urxentes para a ampliación do calendario de implantación da Lei Orgánica 8/2013, de 9 de decembro.

O propio Ministerio de Educación, Cultura e Deporte recoñeceu a urxencia do desenvolvemento normativo deste proceso na publicación da Orde ECD/1941/2016, do 22 de decembro, que determina as características, o deseño e o contido da avaliación de Bacharelato para o acceso á Universidade, as datas máximas de realización e de resolución dos procedementos de revisión das cualificacións obtidas, para o curso 2016/2017, *“ya que la primera evaluación debe realizarse al finalizar el curso escolar 2016-2017, y por ello han de fijarse las bases que deberán respetar las Administraciones educativas para realizar los trabajos y desarrollos normativos que les corresponden”*.

Polo tanto, o marco normativo básico foi culminado a finais de decembro de 2016, rematado xa o primeiro trimestre de 2º curso de Bacharelato.

Este cambio de regulación na proba de acceso á universidade sería perfectamente asumible cunha razoable marxe de implantación pero o seu desenvolvemento normativo apenas unhas semanas antes da celebración das probas de acceso fai recaer sobre os alumnos e os seus profesores todo o peso e as consecuencias dunha inestabilidade normativa da que non son en absoluto responsables. Resultan esclarecedoras as consideracións do Defensor do Pobo Andaluz nunha actuación de oficio ante a administración educativa andaluza e as súas universidades:

“El sistema educativo español ha vinculado tradicionalmente las pruebas de acceso a la Universidad con los resultados obtenidos en los dos cursos de Bachillerato, por lo que las decisiones adoptadas por el alumnado al cursar estos cursos, tanto respecto de las asignaturas a cursar, como respecto de las calificaciones obtenidas, tienen una incidencia muy directa sobre sus posibilidades de acceso a los estudios universitarios deseados. Por ello, resulta una cuestión de seguridad jurídica y de pura lógica que las decisiones que impliquen cambios en la regulación de las pruebas de acceso a la universidad se adopten con la antelación necesaria y no entren en vigor hasta, cuando menos, dos años después de su adopción para posibilitar que el alumnado que va a cursar el bachillerato pueda tomar sus decisiones académicas con conocimiento de las consecuencias que dichas decisiones van a tener en sus opciones de acceso a los estudios universitarios.

La prolongación del periodo de inestabilidad política en nuestro país ha determinado que las decisiones sobre el cambio regulatorio en las pruebas de acceso a la Universidad se adoptaran demasiado tarde, nada menos que a finales de diciembre de 2016, obviando los requerimientos de la lógica y las exigencias del principio de seguridad jurídica.

Esto ha supuesto que los cambios habidos en la regulación de estas pruebas de acceso incidan doblemente sobre el alumnado que está cursando actualmente segundo de Bachillerato, ya que, por un lado, los cambios se han conocido cuando ya el curso estaba iniciado y no podían cambiarse las decisiones adoptadas a principios de curso sobre las asignaturas a cursar y, porque algunas de las decisiones adoptadas cuando se cursaba primero de Bachillerato pueden resultar ahora perjudiciales para las posibilidades de acceso a los estudios deseados, sin que tengan ocasión ni tiempo para cambiar unas u otras”.

ANÁLISE

O Valedor do Pobo considera que algunhas das decisións adoptadas nas últimas semanas pola administración educativa galega, polas universidades do SUG e pola Comisión Interuniversitaria de Galicia poden afectar aos principios de seguridade xurídica, boa fe e confianza lexítima na actuación dos poderes públicos. Esta institución recibiu numerosas queixas, en particular desde a Resolución conxunta do 21 de febreiro de 2017, publicada no DOG do 27 de marzo de 2017, da Secretaría Xeral de Universidades e da Dirección Xeral de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa, pola que se ditan instrucións para a realización, dentro do curso 2016-2017, da avaliación de Bacharelato para o acceso á universidade para o curso 2017-2018 e desde as primeiras publicacións provisionais dos parámetros de ponderación na páxina web da CiUG.

Por tal motivo, abriuse o día 3 de abril unha actuación de oficio. Na data do 18 de abril recibíuse o informe da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria.

O primeiro que debemos sinalar é que o informe contén elementos valorativos sobre o fundamento ou a falta de fundamento das manifestacións que se fan na actuación de oficio desta institución. A Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria debe ter en conta que a lei reguladora da institución do Valedor do Pobo lle atribúe a facultade de avaliar as posibles situacións inxustas ou prexudiciais para os administrados que se poidan derivar do cumprimento dunha norma (art. 30 Lei 5/1984, de 30 de xuño, do Valedor do Pobo) polo que tanto nas actuacións de oficio como a instancia de parte pode e debe expresar a súa preocupación nestes casos, sen que as administracións poidan “queixarse” da queixa, nin moito menos valorala.

A pesar de que as autoridades educativas teñen expresado publicamente a súa vontade de dar as “máximas facilidades” ao alumnado afectado, son varios os problemas detectados e comunicados a esta institución:

-Con carácter xeral, e derivados da regulación básica establecida polo MECD na Orde ECD/1941/2016, do 22 de decembro, pola que se determinan as características, o deseño e o contido da avaliación de Bacharelato para o acceso á Universidade, as datas máximas de realización e de resolución dos procedementos de revisión das cualificacións obtidas, para o curso 2016/2017, cómpre apuntar os cambios introducidos no temario da materia de Historia. A matriz de especificacións da proba desta materia supuxo unha considerable ampliación do período histórico que pode ser obxecto de avaliación na proba de acceso, o que prexudicará ao alumnado, xa que polo avanzado do curso resulta difícil acometer un cambio nos contidos impartidos e previstos para os meses que restan.

-O propio formato das probas de avaliación resulta problemático ao introducir preguntas semi-abertas ou de opción múltiple, xunto ás preguntas abertas, sistema de avaliación que require unha preparación e unha metodoloxía de traballo moi específica e que se implanta sen apenas tempo de orientar o estudo do alumno para este formato de exame.

-Restrínxense as materias obxecto de avaliación ás cursadas como troncais en 2º de Bacharelato.

-Elimínase a posibilidade de examinarse de calquera outra lingua estranxeira que non sexa a cursada en 2º de Bacharelato xa que non se dá esta opción tampouco na fase voluntaria.

-A supresión na proba de avaliación final de Bacharelato de certas materias que formaban parte da P.A.U. na fase específica impide a algúns alumnos presentarse na fase voluntaria a materias que ponderaban 0,2 nos graos aos que se orientaban. En cambio, prodúcese a anomalía que poidan presentarse, para mellorar nota, a materias non cursadas nin en 1º nin en 2º, xa que poden elixir entre as materias de opción do bloque de troncais de segundo curso de calquera modalidade.

No ámbito do Sistema Universitario Galego, a Resolución conxunta publicada o 27 de marzo non aclarou outras situacións:

1.-Na actuación de oficio se preguntaba pola situación do alumnado que esta a repetir 2º curso de Bacharelato, matriculado unicamente das asignaturas non superadas e o alumnado que rematou o pasado ano 2º de Bacharelato e que, por diversas razóns non se presentou ou non superou as últimas P.A.U. A Orde ECD/1941/2016, do 22 de decembro refírese ao alumnado con materias non superadas de Bacharelato do currículo anterior á implantación

da LOMCE e que curse ditas materias segundo o currículo do sistema educativo anterior. Neste caso, non necesitará superar a avaliación de Bacharelato regulada na devandita orde para acceder aos estudos universitarios oficiais de grao. Aplicarase o mesmo criterio ao alumnado que obtivo o título de Bacharel no curso 2015-2016 e non accedeu á Universidade ao finalizar devandito curso. En ambos os casos, e cando este alumnado non se presente á proba, a cualificación para o acceso a estudos universitarios oficiais de grao será a cualificación final obtida en Bacharelato.

O informe remitido pola Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria indica que o alumnado que se atope nestas circunstancias e desexe acceder á universidade poderá optar por non presentarse á proba e utilizar a súa nota media de Bacharelato ou por presentarse a ABAU, tanto na fase obrigatoria e voluntaria como só na fase voluntaria. Neste último caso, o informe sinala que o alumnado que opte por realizar a fase obrigatoria da ABAU e non a supere, manterá as súas posibilidades de acceso aos estudos universitarios oficiais coa nota media de Bacharelato.

Esta información non se deriva da simple lectura da Orde ECD/1941/2016, do 22 de decembro, polo que son explicables as dúbidas das persoas afectadas.

Con todo, a Resolución conxunta non prevé unha adaptación da proba a este alumnado que cursou Bacharelato ao abeiro da LOE, cunha configuración de modalidades e materias moi distinta da actual.

2.-A exención da proba de lingua galega e literatura para o alumnado que cursou fóra de Galicia o primeiro curso de Bacharelato está recollida nunha orde en vigor que regula especificamente as PAU e o proceso de admisión ás tres universidades do SUG. Esta institución considera que as amplas explicacións dadas pola Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria no seu informe non modifican as consideracións xurídicas que esta situación merece. Toda a argumentación despregada pola consellería no seu informe se aplica con carácter xeral, como xa se viña facendo. Derívase claramente do Real decreto 310/2016, do 29 de xullo, que circunscibía o obxecto da proba a todas as materias xerais do bloque de materias troncais, dúas materias de opción e unha materia específica. Se lle recoñecía á materia de Lingua Galega e Literatura a mesma consideración que á materia troncal de Lingua Castelá e Literatura, e se especificaba que no caso das materias de continuidade só se tería en conta a materia cursada no segundo curso.

O Real decreto 310/2016, do 29 de xullo, xa incluía a avaliación final sobre a materia de Lingua Galega e Literatura II para todo o alumnado, agás nos supostos da exención da materia de lingua galega. O desacordo con esa consellería sobre a exención provén, precisamente, de cal é o alcance e a base normativa desa situación xurídica excepcional en

que consisten ás exencións. Cando unha exención se recolle nunha norma, válida e vixente, e se fai de forma expresa e concreta para un suposto determinado (neste caso, o acceso á universidade) non pode quedar sen efecto como consecuencia dunha interpretación doutra normativa, malia que sexa de superior rango, senón que debería ser formalmente derogada por outra norma de igual ou superior xerarquía e respectando as lexítimas expectativas derivadas da súa aplicación para aqueles que foron os destinatarios desa dispensa. Isto sucede, precisamente, porque a exención reconece circunstancias especiais que deixan sen efecto o cumprimento dunha obrigaón de carácter xeral para unha ou varias persoas.

O informe da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria considera que manter as exencións recollidas na vixente Orde de 24 de marzo de 2011 sería unha interpretación claramente contraria ao actual marco normativo que rexe a natureza e o contido das probas. O Decreto 86/2015, do 25 de xuño regula no seu artigo 34 a avaliación final de Bacharelato. No punto terceiro remite á normativa autonómica correspondente o réxime da exención da materia de Lingua Galega e Literatura nesa avaliación final. A Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria considera que no caso do BAC é a Orde do 10 de febreiro de 2014.

Porén, a institución do Valedor do Pobo entende que existe unha orde vixente, a Orde de 24 de marzo de 2011, específica para o acceso á universidade, e na que se dá unha contradición cos requisitos regulados na Orde do 10 de febreiro de 2014. Esta última desenvolve o Decreto 79/2010, do 20 de maio, para o plurilingüismo no ensino non universitario de Galicia, con relación á exención da materia de lingua galega, que ten por obxecto, como a propia orde pon de manifesto, regular os distintos supostos excepcionais e taxados nos que o alumnado pode solicitar a exención da materia de lingua galega nos diferentes niveis e etapas do ensino non universitario. Non se refire á proba de acceso á universidade, que ten unha normativa específica propia.

Esa Orde de 24 de marzo de 2011, como dí a consellería, mantén a súa vixencia naqueles aspectos que resulten compatibles co novo marco normativo; resulta evidente que as condicións das probas se deben axustar ao marco normativo vixente, empezando pola lexislación básica do Estado (o Real decreto lei 5/2016, do 9 de decembro e a Orde ECD/1941/2016), e continuando coa normativa autonómica de rango superior (o Decreto 86/2015, do 25 de xuño). En ningunha destas normas se deroga a exención da proba de lingua galega e literatura prevista na Orde de 24 de marzo de 2011, e de feito, son perfectamente compatibles.

O problema parece derivar do feito de que se incorporan, como avaliábeis con carácter obrigatorio, as materias xerais troncais de 2º curso de Bacharelato, que inclúen Lingua Galega e Literatura II. Pero iso non significa que quede sen efecto a exención prevista na

Orde de 24 de marzo de 2011, exclusivamente para os alumnos que cursaron fóra de Galicia 1º de Bacharelato acolléndose ao previsto nunha orde vixente, entón e agora, que declara no seu artigo 8.2 que estarán exentos da realización deste exercicio os estudantes con exención da materia de lingua galega e literatura nalgún dos dous cursos de Bacharelato, así como os estudantes que non realizasen ningún dos dous cursos de Bacharelato en Galicia. Tampouco lle afecta a regulación dos certificados Celga, xa que o seu obxecto é tamén distinto.

No ámbito das súas competencias, a Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria pode elaborar unha orde específica sobre esta cuestión pero entendemos que debe facerse sempre con relación aos próximos cursos e non para os alumnos para quen a exención segue en vigor.

CONCLUSIÓN

O informe da Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria subliña que non se aprecia o principio xeral do ordenamento xurídico supostamente vulnerado ou a grave lesión que a realización dun exame máis do eventualmente esperado por unha pequena parte do alumnado de 2º BAC (pese a que a información completa ao respecto estaba a disposición da comunidade educativa dende o mes de decembro de 2016) poida producir neste colectivo minoritario acostumado, por outra banda, a realizar multiplicidade de exames ao longo do seu paso polo BAC, e que debe ter necesariamente preparada a materia de Lingua Galega e Literatura para adquirir o título de bacharel nunhas datas inmediatamente anteriores á realización da ABAU. Este argumento non exclúe a lexítima invocación dunha exención que estaba xa recoñecida.

Tampouco se comparte o fundamento da esixencia de realizar a proba de galego en dar cobertura aos intereses públicos de carácter xeral ao dispensarlle á materia de Lingua Galega e Literatura a mesma consideración que á materia troncal de Lingua Castelá e Literatura, co que se garante o principio constitucional e estatutario de tratamento igualitario para as linguas cooficiais no territorio autonómico. Nada disto esta en cuestión. As exencións de realización da proba de Lingua Galega e Literatura nada teñen que ver co tratamento igualitario das linguas cooficiais ni coa consideración ou relevancia da materia, que está fóra de toda dúbida. Se fose así, quedaría afectada esa garantía do principio constitucional e estatutario de tratamento igualitario para as linguas cooficiais no territorio autonómico cando se recoñece a exención ao alumnado exento da materia de Lingua Galega e Literatura II (resolución terceira, parágrafo 3, da Resolución conxunta de 21 de febreiro de 2017).

Coincidimos coa Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria en que o auténtico cambio normativo de calado derivou do Real Decreto 310/2016, do 29 de xullo

que ía rexer a avaliación final da etapa, ao verse obrigado, non só a superar a proba de avaliación final como requisito imprescindible para obter o título de bacharel, senón a ter que ser avaliado en todas as materias xerais do bloque de materias troncais, e na materia de Lingua Galega e Literatura. Non coincidimos coa interpretación de que tal esixencia se aplicaba en todo caso e sen consideración a calquera regulación normativa autonómica específica e vixente. Como pode apreciarse da normativa mencionada neste escrito, existe unha marxe de inseguridade e confusión para o alumnado derivada de tantas normas sucesivas que corrixen disposicións anteriores nun período de tempo tan breve que cómpre evitar, no posible, calquera consecuencia negativa ou prexudicial.

Por todo o sinalado ata agora considérase necesario, en aplicación do disposto no artigo 32.1 da Lei 6/1984, do 5 de xuño, do Valedor do Pobo, facer chegar a esa Consellería de Cultura, Educación e Ordenación Universitaria e á Comisión Interuniversitaria de Galicia a seguinte recomendación:

Que dentro do ámbito de competencias da administración educativa galega e da Comisión Interuniversitaria de Galicia se adopten as medidas necesarias para paliar as consecuencias negativas que se derivan do novo modelo de probas de acceso á universidade para o alumnado galego. En particular, establecendo medidas transitorias que minimicen os efectos das actuais modificacións respecto do sistema que estaba en vigor cando iniciaron a etapa de Bacharelato, dentro do obrigado cumprimento dos contidos básicos regulados na normativa estatal, e con pleno respecto aos dereitos xa recoñecidos.

A tal fin, suxírense as seguintes medidas:

-que se articule unha proba específica de acceso para o alumnado que esta a repetir 2º curso de Bacharelato, matriculado unicamente das asignaturas non superadas e o alumnado que rematou o pasado ano 2º de Bacharelato e que, por diversas razóns non se presentou ou non superou as últimas P.A.U. A Orde ECD/1941/2016, do 22 de decembro refírese ao alumnado con materias non superadas de Bacharelato do currículo anterior á implantación da LOMCE e que curse ditas materias segundo o currículo do sistema educativo anterior. Por outra parte están os alumnos co título de Bacharelato LOE e que non accederon, por calquera motivo, á universidade ao finalizar o curso 2015-2016, que desexen presentarse á proba de acceso para subir a súa nota media, con obxecto de ter maiores posibilidades de acceder aos estudos elixidos. Neste sentido debe ter se en conta o apartado 2 da Disposición transitoria única do Real Decreto 310/2016, de 29 de xullo. Para os que non desexen presentarse á proba, aplicaríase a previsión xeral da Disposición transitoria única da Orde ECD/1941/2016, do 22 de decembro, e accederían coa nota media de Bacharelato.

-que se manteña, con carácter transitorio na convocatoria deste curso 2016-2017, a exención da proba de lingua galega e literatura para os alumnos que cursaron 1º de Bacharelato fóra de Galicia, amparados pola vixencia da devandita exención, sen prexuízo de que os alumnos que o desexen poidan concorrer á proba de Lingua Galega e Literatura II.

Agradézolle de antemán a acollida ao manifestado nesta resolución da Valedora do Pobo, e lémbrolle a necesidade de que no prazo dun mes (art. 32.2), dea conta a esta Institución da aceptación da recomendación formulada, de ser o caso, e das medidas adoptadas para darlle efectividade, tamén se é o caso.

Ademais, facémoslle saber que, en aplicación do principio de transparencia, a partir da semana seguinte á data na que se ditou a presente resolución, esta incluírase na páxina web da institución.

O principio de publicidade das resolucións desta institución refórzase no artigo 37 da Lei 6/1984, cando prevé que o Valedor do Pobo, no seu informe anual ao Parlamento de Galicia, dará conta do número e tipos de queixa presentadas; daquelas que foron rexeitadas e as súas causas, así como das que foron obxecto de investigación e o seu resultado, con especificación das suxestións ou recomendacións admitidas pola administración pública galega.

Saúdoo atentamente.

Milagros María Otero Parga
Valedora do Pobo