

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO SOBRE LA
EVALUACIÓN Y LA PROMOCIÓN EN LA EDUCACIÓN
(A PROPÓSITO DE LOS RECIENTES REALES DECRETOS
157/2022, 217/2022 Y 243/2022)

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ
Universidad Nacional de Educación a Distancia

Cómo citar/Citation

Fernández Rodríguez, C. (2022).

La intervención del Estado sobre la evaluación y la promoción en la educación
(a propósito de los recientes Reales Decretos 157/2022, 217/2022 y 243/2022).

Revista de Administración Pública, 218, 207-234.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.218.07>

Resumen

En este artículo se pretende dar cumplida cuenta de la importancia de la reciente reforma en materia de evaluación y promoción en las etapas de Primaria, la ESO y Bachillerato como expresiones de la competencia normativa del Estado —art. 149.1 30º CE— para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales a fin de garantizar el cumplimiento del art. 27 CE. La reforma se expresa en la imposición de prescripciones legales al profesorado, evaluación y promoción de forma colegiada, alargamiento de las edades máximas para lograr las competencias de cada etapa y la adopción de planes educativos específicos ante las circunstancias personales de los alumnos.

Palabras clave

Evaluación; promoción; perfil de salida; títulos.

Abstract

This article is an answer about the recent reform of the evaluation and promotion in the Primaria, Secondary school and High school degrees, like expression of the normative competition into our State —art. 149.1. 30º CE— for the regulation of the conditions to obtain, expedition and homologation of the academic and professional titles with the objective to guarantee the compliance of the 27 CE. The reform express the imposition of legal mandates to the teachers; collegiate evaluation and promotion; extension of the maximum age to obtain the competitions in each degree and the adaptation of educational planes for the personal circumstances of the students.

Keywords

Evaluation; promotion; outside profile, titles; quality of education.

SUMARIO

I. LA EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN EN LA EDUCACIÓN EN LOS RECIENTES DESARROLLOS NORMATIVOS. II. UN BREVE EXCURSUS DE LA HISTORIA LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO DEL ESFUERZO EN NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO Y SU AFECTACIÓN POR LA EVALUACIÓN. III. LA COLEGIACIÓN DE DECISIONES SOBRE LA PERMANENCIA O PROMOCIÓN DE LOS ALUMNOS. IV. LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA EDAD PARA PROMOCIONAR. V. LOS PLANES DE REFUERZO, PERSONALIZADOS Y DE DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR: 1. Los planes de refuerzo para los que promocionan sin superar las materias. 2. El plan específico personalizado y los planes de diversificación curricular. VI. LA INTRODUCCIÓN DEL CRITERIO DE «PERFIL DE SALIDA» Y LAS COMPETENCIAS CLAVE COMO CONCRECIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y FINES DEL SISTEMA EDUCATIVO. VII. LA FLEXIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN Y LOS DERECHOS DE ALUMNOS Y PADRES: 1. La flexibilidad y objetividad de la evaluación en la reciente reforma educativa. 2. Participación y derechos a información de los padres de familia y alumnos. 3. Los documentos oficiales de evaluación. VIII. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL FRACASO ESCOLAR Y LA CALIDAD EN LA RECIENTE REFORMA DE LA EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN EDUCATIVAS.

I. LA EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN EN LA EDUCACIÓN EN LOS RECIENTES DESARROLLOS NORMATIVOS

El frenesí normativo en materia educativa no solo se está produciendo en oscilaciones zigzagueantes con las diferentes leyes orgánicas de la última década, sino también, como cualquier interesado en la realidad reciente de la educación puede observar, en la dinámica por goteo de los diferentes desarrollos normativos en materias concretas tales como la evaluación o la promoción para pasar de un curso a otro o a diferente etapa educativa. Resulta ya obvio que, a pesar de las ambiciosas pretensiones del legislador en los preámbulos de todas estas normas, en realidad, más que dar respuestas legales a los problemas específicos del sistema educativo, como es en parte el fracaso o el abandono escolar, la educación se está utilizando con gran carga ideológica a pesar de su naturaleza claramente incompatible con la precipitación y la falta de consenso. La obtención de resultados

educativos relevantes requiere de la planificación estratégica a largo plazo, algo que llevamos sin prever desde la Ley Palasí de 1970.

La actividad administrativa educativa contiene herramientas de control y de limitación de primer orden, no ya en la que constituye la propia dinámica del proceso educativo como actividad interna administrativa de los funcionarios públicos de la educación pública, sino en la comprobación y certificación administrativa del aprendizaje que ya sea realizado en centros públicos, concertados o privados, reciben una reglamentación prolífica, especialmente en lo que se refiere a la evaluación y promoción de los alumnos que concluye en actas de evaluación, historiales y expedientes académicos y, finalmente en títulos cuando se concluye la ESO y el Bachillerato. Desde que somos infantes estamos sometidos a la intervención administrativa en que consiste la evaluación educativa, ya proceda de centros públicos o de privados, concertados o no, en los que esa evaluación viene a suponer la certificación de capacidades obtenidas por el alumno y acreditadas por el profesor —ya sea o no funcionario público— cuya capacitación académica acreditada en el acceso a su plaza —en el caso de los funcionarios públicos— le permite ejercer la función pública en que consiste, en su ámbito y materia, la evaluación, la promoción y el título correspondiente. El mayor o menor prestigio de esta labor y su resultado es lo que da lugar a una u otra calidad educativa.

La materia requiere delimitarse porque no se trata aquí de analizar la amplia doctrina administrativista en relación al derecho fundamental de la educación respecto del cual hay ya importantísimos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, interpretando el alcance de los diversos apartados del art. 27 CE. Tampoco del más amplio y ambicioso análisis de los sistemas educativos que, como el finlandés o el coreano, tienen respuestas reales más acordes a los principios que sostienen¹. El objeto de este análisis es sin duda más específico al centrarse exclusivamente en los desarrollos normativos que en materia de evaluación y promoción se han aprobado recientemente en nuestro ordenamiento y su impacto en principios del sistema educativo tales y como son el del esfuerzo o la motivación, evidentemente, asumiendo los elementos ya declarados por la doctrina administrativista y la jurisprudencia constitucional.

La última reforma educativa del año 2020 —la LOMLOE²— expresa de nuevo, como las leyes anteriores, la pretensión de «establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado y que satisfaga la demanda de una educación de calidad para todos». Suscribiéndose todos estos objetivos, es preciso destacar que lo que bajo la perspectiva de los principios de igualdad y equidad se expresa en la ley como una oportunidad,

¹ Sobre este particular se hizo un amplio estudio en C. Fernández Rodríguez (2020), *Crisis y oportunidad educativa. El fundamento jurídico administrativo de la actual crisis escolar*. Valencia, 2020.

² Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *BOE*, 340, de 30 de diciembre de 2020.

constituye, como vamos a ver —y, específicamente, en materia de evaluación y promoción—, un serio peligro de «derrota» del principio de calidad educativa y, en el mejor de los casos, una derrota del significado de la evaluación, de la promoción y del valor de los títulos de la ESO y Bachillerato.

Tanto la evaluación expresada en las actas de evaluación y en el expediente académico del alumno como, asimismo, la promoción de una a otra etapa, constituyen las intervenciones administrativas más importantes del proceso educativo, lo que se expresa en esta mayor intensidad regulatoria que se ha producido casi de forma inadvertida a través de tres reales decretos: el Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria³; el Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la ESO⁴ y el Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de Bachillerato⁵. Algo que explicitan las tres normas con el fin de evitar las experiencias anteriores de inaplicación autonómica de algunas partes de las leyes orgánicas educativas anteriores —como sucediera con la LOMCE y como parece que ya se ha expresado que sucederá con la LOMLOE— es que esta materia de la evaluación y la promoción tiene el carácter de norma básica y forma parte de la competencia que se atribuye al Estado en el art. 149.1 30º de la CE, para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27. CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. Ya la Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2019, 1 de octubre de 2019⁶, resolvería el conflicto constitucional de competencias planteado contra la LOMCE en el que se confirmaba la competencia básica del Estado, sin que el hecho de que la prueba de evaluación externa uniforme se interpretara que podría suponer un conflicto con la competencia de desarrollo de dichas bases por parte de las comunidades autónoma en relación en cuanto a la competencia de la regulación de la evaluación y de la promoción en las diferentes etapas. De hecho, el objeto del Real Decreto de 16 de noviembre de 2021⁷, ya derogado, ordenando la evaluación y promoción de todas estas etapas fue precisamente extraer de la LOMLOE la materia de la evaluación y la promoción por su carácter básico de competencia estatal y cuya aplicación se pretendió que fuera inmediata en el mismo curso.

Si bien la aprobación y entrada en vigor de la Ley Celaá —LOMLOE— tuvo una repercusión mediática importante, no la ha tenido tanto el desarrollo de lo que constituye la esencia de la intervención administrativa sobre la educación

³ BOE, 52, de 2 de marzo de 2022.

⁴ BOE, 76, de 30 de marzo de 2022.

⁵ BOE, 82, de 6 de abril de 2022.

⁶ ECLI:ES: TC: 2019: 109.

⁷ BOE, 275, de 17 de noviembre de 2021.

que es sin duda el proceso de la evaluación, la promoción y la expedición de los correspondientes títulos, en los que se introducen nuevos conceptos curriculares que tratan de acercar la materia de las competencias claves exigibles en estas etapas a los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030, bajo la justificación de un documento carente de valor normativo: *Key Drivers of Curricula Change in the 21st Century*⁸ —Anexo 1 del RD 217/2022— que a su vez tanto para la ESO como para Bachillerato se ubican en la reforma segunda del componente 21 (C21 R2) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR): «Diseño y aplicación de nuevo modelo curricular por competencias clave, priorizando aprendizajes fundamentales, y regulación de una ordenación académica inclusiva», que incluye la aprobación del real decreto por el que se establecen el currículo básico de la ESO y las enseñanzas mínimas del Bachillerato. Se apunta también como referente de partida la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente. No obstante, resulta un dato curioso que si bien se incide en la reforma de la evaluación de los mencionados reales decretos en las competencias clave previstas en dicha recomendación: el emprendimiento, el plurilingüismo o la digitalización, entre otras tantas competencias, sin embargo, no se hace alusión en los mismos al apoyo al personal académico que asimismo recoge la recomendación dado que todos estos planteamientos requieren, para llevarse a cabo con eficacia, de un apoyo académico, humano y económico que, sin embargo, sí se aborda en la recomendación comunitaria a la que se remiten los reales decretos.

De forma progresiva, la orientación de las sucesivas reformas en materia de evaluación articuladas desde la primera versión de la actual ley educativa del 2006⁹ —la LOE— hasta las posteriores reformas del 2013 —LOMCE¹⁰— y del 2020 —LOMLOE— está incidiendo directamente sobre un principio —que no siempre fue tal, pero que actualmente constituye uno de los principios del sistema educativo conjuntamente con el de la motivación del alumno— que es el del esfuerzo, que, como vamos a ver, a pesar de que no sufre un ataque directo en las reformas de marzo de 2022, se diluirá a través de diversas técnicas reglamentarias, a saber:

- La colegiación de decisiones de evaluación en la ESO.
- La ampliación de edad para promocionar de un curso a otro y de etapa.
- La mayor concreción de los planes de refuerzo, personalizados y de diversificación curricular.
- La introducción del criterio de «perfil de salida» y las competencias clave a alcanzar como herramienta en la que se concretan los principios y los fines del sistema educativo ajustándolos a los términos de la Agenda 2030.

⁸ DOUE C189/13, de 4 de junio de 2018.

⁹ Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo. *BOE*, 106, de 4 de mayo de 2006.

¹⁰ Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre. *BOE*, 295, de 10 de diciembre de 2013.

- «La promoción del uso generalizado de instrumentos de evaluación variados, diversos, accesibles y adaptados a las distintas situaciones de aprendizaje que permitan la valoración objetiva de todo el alumnado garantizándose, asimismo, que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación, se adaptan a las necesidades del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo» (art. 15.10 RD 217/2022).
- La concreción de nuevos derechos del alumnado y de los padres y tutores legales, en relación a la información sobre la evaluación.

No podemos olvidar que la naturaleza de los principios del sistema educativo es ser fuente del ordenamiento educativo, que inspira todo el sistema en cuanto elementos que permiten la interpretación de la legislación educativa, constituyendo a su vez el resultado abstracto de normas más concretas, en un movimiento interpretativo y normativo circular que se ve nutrido por categorías de sistemas no solo de naturaleza educativa, sino también de órdenes distintos a lo puramente educativo.

Pensemos que hay procesos sociales que exceden de lo puramente educativo pero que impactan en las necesidades educativas y que, por ello, deben ser tomados en cuenta también desde los principios para que la educación sea útil para el futuro del alumno: el proceso del emprendimiento en la sociedad del conocimiento; la digitalización o las diferentes habilidades sociales que requieren el manejo de la incertidumbre o la frustración. Es desde esta óptica que no tiene el mismo valor que una determinada capacidad —el esfuerzo— se califique como tal —como se calificó en la LO 11/1990, de 3 de octubre, la LOGSE—, o que se califique como principio del sistema educativo —como se predica del esfuerzo y de la motivación en la LOE—. El amplio margen interpretativo que, con alcance general, ofrecen los principios jurídicos, da lugar a que nominativamente se recojan algunos, incluso se consensuen otros, sin que su desarrollo tenga una concreción pacífica, como es el caso. Por ello, las relaciones entre unos y otros principios del sistema constituyen la clave de limitación de las potestades discrecionales que, con el tiempo, se van ejerciendo sobre materias tales como la evaluación o la calificación del esfuerzo o la responsabilidad de los alumnos. La labor de interpretación y de ponderación son acciones administrativas y judiciales de primera magnitud, en cuanto integran el ordenamiento a la hora de convertir un principio en una regla, dándole concreción como la que recibe la materia en los tres reales decretos de marzo de 2022.

El corolario de la reforma —que no es objeto de este artículo— se concreta en la mayor flexibilidad que se otorga también a la Formación Profesional, objetivo que se inicia con el Real Decreto 62/2022, de 25 de enero, de flexibilización de los requisitos exigibles para impartir ofertas de formación profesional conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, así como de la oferta de formación profesional en centros del sistema educativo y de formación profesional

para el empleo¹¹ y que concluye con la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional¹², recogiendo coherentemente con etapas anteriores —Primaria, ESO y Bachillerato—, entre sus principios, el de la flexibilidad y modularidad de ofertas de formación acreditables y acumulables; la permeabilidad con otras etapas y enseñanzas del sistema educativo y facilitando el tránsito entre ellas y la Formación Profesional; finalmente dándole una naturaleza progresiva al distribuirse la Formación Profesional en virtud de la acreditación de competencias en cinco grados y tres niveles distintos.

II. UN BREVE EXCURSUS DE LA HISTORIA LEGISLATIVA DEL PRINCIPIO DEL ESFUERZO EN NUESTRO SISTEMA EDUCATIVO Y SU AFECTACIÓN POR LA EVALUACIÓN

La historia legislativa de la educación viene expresando desde su origen la tensión del mayor o menor carácter vinculante de la evaluación en cuanto herramienta de cierre o de apertura hacia otras posibles etapas o trayectorias posibles del alumno que le permitieran progresivamente promocionar hasta la formación profesional o el entorno universitario. Pero la tensión se ha convertido en ideología por cuanto la dirección de la política legislativa en materia de educación de unos gobiernos ha considerado que la evaluación clásica —el examen— es el único sistema posible y objetivo, mientras que otros, por el contrario, vienen calificando a la evaluación como un método reducido y «elitista» que imprime rigidez por su carácter vinculante y de cierre, sin permitir excepciones a los alumnos más desfavorecidos a los que es preciso ofrecer otras oportunidades que califican como «flexibilidad». Desde esta última perspectiva se considera que la evaluación clásica consolida y promueve el perfil del alumno con mejores capacidades o condiciones —o que más se ha esforzado— en detrimento de los que no las tienen o no las cultivan. De ahí que cuando a estos efectos se caracteriza al sistema como más o menos flexible, en realidad esto no hace referencia a los posibles itinerarios ofrecidos a los diferentes perfiles de alumnos, sino que hace referencia al carácter más o menos vinculante o más o menos objetivo de las pruebas de evaluación de cara a superar las distintas etapas educativas y, en su caso, promocionar¹³.

¹¹ BOE, 23, de 27 de enero de 2022.

¹² BOE, 78, de 1 de abril de 2022.

¹³ La caracterización doctrinal de la educación como servicio público: servicio esencial; servicio público impropio y servicio de interés general ha sido tratado y es una cuestión debatida por la doctrina administrativista más insigne en materia educativa. Véase Fernández Rodríguez (2020: págs. 287 y ss.). El análisis de la evaluación objeto de los recientes reales decretos parte de la asunción de toda esta doctrina. Cit. por todos: J. L. Martínez López-Muñiz (2005), «Carácter del servicio de la educación escolar bajo la Constitución Española: derechos y obligaciones inherentes a la prestación del servicio de la educación».

Con ello nos vamos a encontrar que bajo la expresión de la «flexibilidad» del sistema, los gobiernos conservadores aluden a los itinerarios como oportunidades educativas que pretenden que las capacidades de los alumnos se adapten a perfiles concretos, mientras que los gobiernos de izquierdas califican estas opciones —que se consideran siempre tempranas— como cierres de oportunidad que son contrarios al principio de igualdad. De ahí que se opte en la última ley por una flexibilidad en la evaluación y en la promoción y no tanto de itinerarios diversos. La cuestión no tendría mayor trascendencia si dichos calificativos no concluyeran en tratar de ser posibles soluciones normativas que, en todo caso, resultan contrapuestas al mayor problema de nuestro sistema educativo que no es otro que el del fracaso escolar, ya que España se encuentra en el penúltimo puesto antes de Malta en abandono escolar, sin que las últimas reformas parezcan ser una solución al problema¹⁴.

Capacidades, virtudes y aptitudes se han considerado siempre desde la Revolución francesa verdaderos basamentos de la igualdad porque, a partir de lo que nos iguala —la dignidad—, hay elementos con los que de forma natural nacemos, nos diferenciamos —nuestras capacidades— o desarrollamos a lo largo de nuestra vida con voluntad y esfuerzo, tal y como se expresa en la propia Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que parte de la consideración de que esas virtudes y aptitudes son diferencias humanas legítimas de los ciudadanos con las que se pueden alcanzar resultados distintos y que generan un hecho diferencial y, por ende, el derecho a poder presentarse y ser elegido para cualquier cargo o empleo público:

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden

en F. Riu Rovira De Villae, J. L. Martínez López-Muñiz y J. Tornos Mas. *El carácter de la educación escolar*. Barcelona, págs. 48-49; R. Gómez Ferrer, «El régimen general de los centros privados de enseñanza». *Revista de Administración Pública*, 70, 1973, págs. 7 y ss. Y Ariño Ortiz, Martínez López Muñiz y De La Cuétara (1997), *El nuevo servicio público*. Madrid.

¹⁴ España es el segundo país de la Unión Europea con peores cifras de abandono escolar prematuro. Según el último informe anual de *Eurostat* sobre esta materia, en 2020 el 16% de los jóvenes españoles entre 18 y 24 años no habían completado la secundaria —el nivel mínimo obligatorio—, una tasa solo superada por la de Malta, que lidera el ranking con un 16,7%. No obstante, la última Encuesta de Población Activa de 2021 revela que el abandono educativo temprano en 2021 alcanzó su cifra más baja desde que existen registros con un 13,3% de personas de 18 a 24 años que no había completado la segunda etapa de Educación Secundaria (FP de Grado Medio, Básica o Bachillerato) y no seguía ningún tipo de formación. Hay que tener en cuenta en este descenso que la ampliación de los límites temporales de permanencia de las diferentes etapas ha contribuido sin duda en esta reducción.

presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes (art. 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Las aptitudes y virtudes no resulta casual que se vinculen desde bien antiguo al acceso al empleo público, pues el mérito académico siempre ha sido el factor determinante para el mismo, demostrado a través de la oposición, a pesar del nuevo concepto de la «consolidación» que ha comenzado a introducirse para el personal interino que accede a dicha función a través del concurso de méritos, uno de los cuales es precisamente la larga experiencia en el puesto, ajena en todo caso a la evaluación objetiva de capacidades. No es otra la tendencia en materia educativa en la que no sería extraño que antes o después se introdujera el concepto de dicha «consolidación» que, en definitiva, es fácil de equiparar con la permanencia constante o experiencia dilatada del alumno en una etapa, con independencia del resultado de su evaluación.

Sin embargo, en nuestro sistema educativo este presupuesto revolucionario de la diversidad de capacidades y méritos se asume con absoluta normalidad. De manera que hasta la Ley Moyano de 1857 —que estaría vigente hasta 1970, cuando entra en vigor la Ley Palasí— no se interviene administrativamente sobre la validez académica de los títulos, estableciéndose únicamente los libros de texto uniformes para cada etapa. Nuestro ordenamiento, hasta entonces, no entraba a regular cuestiones curriculares ni prácticamente de evaluación dado que aún tenía el objetivo básico y prioritario de organizar el sistema educativo y sus sucesivas etapas, estableciendo progresivamente la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza. La Constitución de 1812 (art. 366) y el Reglamento de 1821 de organización de las enseñanzas (art. 1) establecen un plan uniforme de enseñanza y un método único para todos (art. 2).

Los principales planes educativos del siglo XIX —Quintana, Duque de Rivas y Pidal— y los reglamentos sucesivos de desarrollo se centran hasta 1857 en organizar la enseñanza pública y privada sin entrar en más detalles que la exigencia de capacidades determinadas, dependiendo de las etapas en las que se encuentre el alumno. Se trata exclusivamente y de manera uniforme de aprender a leer, escribir y las cuatro cuentas.

Las Constituciones de 1876 y 1931 no entran en cuestiones de este calado y así llegamos al periodo franquista en el que se aprueba la Ley de 17 de julio de 1945, de enseñanza primaria, que establece dos trayectos diferentes según las condiciones del alumno: los que a los diez años ingresaban en Bachillerato para proseguir estudios universitarios o los que proseguían la enseñanza Primaria hacia el mercado de trabajo.

Con mirada retrospectiva, esta determinación de itinerarios se califica *a posteriori* como una opción excesivamente temprana que genera discriminación y que, por tanto, resulta contraria al principio de igualdad de oportunidades. Mucho se ha evolucionado desde 1945 dado que la elección a tan temprana edad

constituía, sin lugar a dudas, un condicionante que cerraba a los alumnos hacia posibles mejoras y progresos ulteriores a esa edad.

Es la Ley «Villar Palasí» de 1970 —Ley 14/1970, de 4 de agosto— la que rompe con este uniformismo y lo hace estableciendo como objetivo de la propia ley «ofrecer a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que la de la capacidad para el estudio» (preámbulo). De manera que, ya previendo el principio de igualdad, se considera como diferencia que armoniza con el mismo, la capacidad para el estudio. Asimismo, se concreta como uno de sus fines «la adquisición de hábitos de estudio y trabajo y la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales que permitan impulsar y acrecentar el desarrollo social, cultural, científico y económico del país».

El sistema educativo respondía entonces a un criterio de unidad e interrelación, estructurándose sobre la base, por un lado, de un régimen común y, por otro, de regímenes especiales para casos singulares y concretos —art. 9.2 b)—, eso sí, la única diferencia entre los contenidos de las etapas se encontraba fundamentada en la propia evolución psicobiológica de los alumnos —art. 9.2 d)—. La valoración del rendimiento conjugaba las exigencias del nivel formativo e instructivo propio de cada curso o nivel educativo con un sistema de pruebas o evaluaciones que tenía en cuenta todos los aspectos de la formación del alumno y de su capacidad para el aprendizaje posterior. La calificación final de cada curso se obtenía fundamentalmente sobre la base de las verificaciones del aprovechamiento realizado a lo largo del año escolar. Esta calificación —se apuntaba— comprendía «una apreciación cualitativa, positiva o negativa, y una valoración ponderada para el supuesto de que aquélla fuera positiva» (art. 11)¹⁵. Si el alumno no alcanzaba una evaluación positiva, se imponía la recuperación que no era otra cosa diferente que un nuevo esfuerzo para una nueva evaluación de los mismos contenidos (art. 19.3). De manera que, si los alumnos no alcanzaban el nivel mínimo exigible en todo o en parte de las materias que integraban cada curso, se les podía evaluar de nuevo mediante pruebas de suficiencia y solo superadas las mismas se podía pasar al curso siguiente¹⁶.

¹⁵ De cada alumno se realizaba un informe de carácter reservado con cuantos datos y observaciones «sobre su nivel mental, aptitudes y aficiones, rasgos de personalidad, ambiente, familia, condiciones físicas y otras circunstancias que consideren pertinentes para su educación y orientación, fueran precisos». Un aspecto importante es que en la valoración del rendimiento de los centros educativos se tenía en cuenta, entre otros, el rendimiento promedio del alumnado en su vida académica y profesional.

¹⁶ En la enseñanza libre de los centros no estatales habilitados, la valoración del aprovechamiento de los alumnos se hacía mediante una prueba de curso que se verificaba en la forma que reglamentariamente se determinaba ante un tribunal mixto, integrado por profesores del centro y profesores de centros estatales, teniendo en cuenta el rendimiento de los alumnos durante el curso, tratándose de no hacer pivotar toda la evaluación sobre esta prueba final.

La LOECE —Ley 5/1980, 19 de junio— recogió como derecho del alumno el recibir la orientación educativa y profesional, atendiendo a «los problemas personales de aprendizaje» y de desarrollo de la responsabilidad —art. 36 e)—, estableciendo como deberes, entre otros, asistir regular y puntualmente a las actividades docentes o realizar responsablemente las actividades escolares. Con ello, la respuesta del legislador a los problemas de aprendizaje de los alumnos se resolvía con la orientación adecuada al alumno, pero sin llegar a una evaluación diferenciada.

Como deber y no como principio educativo, la Ley Orgánica 7/1985, en su art. 6.4 a), establecería —siendo aún vigente—, entre los deberes básicos de los alumnos, «estudiar y esforzarse para conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades». La LOGSE —Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre— califica por primera vez el esfuerzo como una capacidad y la LOCE de 23 de diciembre de 2002 —que no llegaría a entrar en vigor— lo consideró ya como un principio de calidad, junto a la responsabilidad.

La actual ley educativa, la LOE, opta por la «flexibilidad y adaptación a situaciones personales» —exposición de motivos— y se deriva hacia un principio de esfuerzo, además de individual, colaborativo. De manera que la calidad, el esfuerzo individual, la motivación y asimismo el esfuerzo compartido de centros, familias y profesores, se regulan, entre otros, como principios educativos —art. 1 a) g) y h) respectivamente—:

Con frecuencia se viene insistiendo en el esfuerzo de los estudiantes. Se trata de un principio fundamental, que no debe ser ignorado, pues sin un esfuerzo personal, fruto de una actitud responsable y comprometida con la propia formación, es muy difícil conseguir el pleno desarrollo de las capacidades individuales. Pero la responsabilidad del éxito escolar de todo el alumnado no solo recae sobre el alumnado individualmente considerado, sino también sobre sus familias, el profesorado, los centros docentes, las Administraciones educativas y, en última instancia, sobre la sociedad en su conjunto, responsable última de la calidad del sistema educativo. El principio del esfuerzo, que resulta indispensable para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa. Cada uno de ellos tendrá que realizar una contribución específica. Las familias habrán de colaborar estrechamente y deberán comprometerse con el trabajo cotidiano de sus hijos y con la vida de los centros docentes. Los centros y el profesorado deberán esforzarse por construir entornos de aprendizaje ricos, motivadores y exigentes. Las Administraciones educativas tendrán que facilitar a todos los componentes de la comunidad escolar el cumplimiento de sus funciones, proporcionándoles los recursos que necesitan y reclamándoles al mismo tiempo su compromiso y esfuerzo. La sociedad, en suma, habrá de apoyar al sistema educativo y crear un entorno favorable para la formación personal a lo largo de toda la vida. Solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos (exposición de motivos).

Posteriormente la reforma educativa que supuso la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa —la LOMCE¹⁷— no fue prácticamente ejecutada por la vía de la inaplicación autonómica de algunos de sus preceptos en aquellas comunidades autónomas que no compartían el sesgo educativo que entonces imprimiera el partido en el gobierno, el Partido Popular.

No obstante, ni la LOMCE del 2013, ni la reciente LOMLOE o Ley Celaá de 2020, modificaron de forma directa el principio del esfuerzo previsto en la LOE del 2006, aunque lo hace de forma intensa e indirecta sobre la materia de la evaluación de los méritos y capacidades de los alumnos, según las etapas, cuya profunda modificación introduce la LOMLOE reformando la LOE y cuyo desarrollo se articula a través de los reales decretos de marzo de 2022, objeto de nuestro análisis.

Por ello, ante la posibilidad —que ya cuenta con el precedente de inaplicación de la LOMCE— de que estas previsiones sobre la materia de evaluación no se aplicaran en las comunidades autónomas que disienten de la política educativa implantada por el actual gobierno socialista, se reacciona aprobándose el Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la Educación Primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y la Formación Profesional¹⁸, la cual supone la aprobación de una serie de normas que, en realidad, extraen de la LOMLOE, la materia relacionada con la evaluación y la promoción en las diferentes etapas educativas en virtud de la competencia exclusiva de la que dispone el Estado según el art. 149.1.30a CE que le atribuye la competencia para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia para todo el Estado¹⁹.

¹⁷ Así la LOMCE, que modificara la LOE, pero cuya aplicación fue desigual y tardía en todo el territorio nacional, expresaba en su exposición de motivos que la reforma que trataba de promover se apoyaba en evidencias, recogiendo las mejores prácticas comparadas, persiguiendo «reducir la tasa de abandono temprano de la educación, mejorar los resultados educativos de acuerdo con criterios internacionales, tanto en la tasa comparativa de alumnos y alumnas excelentes, como en la de titulados en Educación Secundaria Obligatoria, mejorar la empleabilidad, y estimular el espíritu emprendedor de los estudiantes...».

¹⁸ *BOE*, 275, de 17 de noviembre.

¹⁹ La disposición final quinta de la LOMLOE prevé la conveniencia de no aplazar más de lo necesario la renovación del sistema con la necesidad de que las Administraciones dispongan de tiempo para la regulación de aquellos aspectos que exigen una preparación más laboriosa. Sin embargo, en la práctica no se entiende la nueva norma dado que, de acuerdo con dicho calendario, las modificaciones introducidas en la evaluación y condiciones de promoción de las diferentes etapas educativas, así como las relativas a las condiciones de titulación de la ESO, Formación Profesional y Bachillerato, se tendrían que implantar al inicio del curso siguiente a la entrada en vigor de la ley, si bien la incorporación gradual de

Adviértase que este último Real Decreto de 16 de noviembre de 2021 —que solo durará apenas cuatro meses dado que se deroga por los Reales Decretos de marzo de 2022— se aplica a todo tipo de centros educativos (públicos, privados y privados concertados), toda vez que la materia tiene carácter básico y afecta a una competencia estatal específica en materia de educación, cual es el de las condiciones para la evaluación, la promoción y la obtención de los títulos ²⁰.

III. LA COLEGIACIÓN DE DECISIONES SOBRE LA PERMANENCIA O PROMOCIÓN DE LOS ALUMNOS

Los reales decretos relativos a la evaluación y promoción en las enseñanzas mínimas de Primaria o ESO insisten en omitir la facultad del profesor individual como responsable de la evaluación de las competencias de sus alumnos y, en definitiva, de su promoción de un curso a otro, articulando la decisión de la promoción o permanencia en el curso de forma colegiada. De manera que si tras aplicarse las medidas ordinarias suficientes, adecuadas y personalizadas para atender un posible desfase curricular o las dificultades de aprendizaje del alumno, el equipo docente en su conjunto considera que la permanencia un año más en el mismo curso «es la medida más adecuada para favorecer su desarrollo», organizándose un plan de refuerzo concreto para ese curso, podría acordarse que permaneciera un año más en el mismo, si bien esta medida solo puede adoptarse una vez durante la etapa, al ser de carácter excepcional (art. 15.3 RD 157/2022 de Primaria).

las modificaciones introducidas en el currículo, la organización y objetivos de las distintas etapas se posponen al curso escolar que se iniciaría un año después. Por ello —explica el preámbulo del Real Decreto de noviembre de 2021, ya derogado— se trata de que entre en vigor de forma inmediata todo el nuevo régimen de evaluación y promoción en tanto no se publiquen los reales decretos que desarrollen estos aspectos de la LOMLOE.

²⁰ Se expresa así en su preámbulo que «de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, procede en este caso establecer la extensión del carácter básico a una norma reglamentaria, ya que, conforme a la excepcionalidad admitida por el Tribunal constitucional, entre otras, en las SSTC 25/1983, 32/1983 y 48/1988, “resulta complemento indispensable en determinados supuestos para asegurar el mínimo común denominador establecido en las normas legales básicas”. En el proceso de elaboración de este real decreto han sido consultadas las comunidades autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, el Consejo Escolar del Estado y el Ministerio de Política Territorial. El presente real decreto tiene carácter de norma básica y se dicta, al amparo de las competencias que atribuye al Estado el art. 149.1. 30.^a de la Constitución, para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia...».

La colegiación es explícita para la ESO, en la que el equipo docente en su conjunto debe decidir atendiendo al grado de consecución de los objetivos y de adquisición de las competencias, así como la valoración de las medidas que favorezcan el progreso del alumno, si el alumno ha logrado o no tales objetivos: «con independencia del seguimiento realizado a lo largo del curso, el equipo docente llevará a cabo la evaluación del alumnado de forma colegiada en un única sesión que tendrá lugar al finalizar el curso escolar» (art. 15.9 RD 217/2022). De manera que si colegiadamente se resuelve que esas dificultades «no impiden seguir con éxito el curso siguiente y se estima que tienen expectativas favorables de recuperación y que dicha promoción beneficiará su evolución académica, promocionarán quienes hayan superado las materias o ámbitos cursados o tengan evaluación negativa en una o dos materias» (art. 16.2 RD 217/2022).

La omisión de la facultad del profesor de cada materia que supone la prescripción colegiada para Primaria y Secundaria es un hecho al que se añade el amplio margen de discrecionalidad que supone la valoración de los términos que utiliza la norma, sin perjuicio de la imposición de la obligación legal al equipo docente de que promocionen quienes hayan alcanzado los objetivos de las materias o ámbitos cursados «o tengan evaluación negativa en una o dos materias», con el matiz adicional de que los proyectos educativos de los centros deben regular las «actuaciones del equipo docente responsable de la evaluación», de acuerdo con lo establecido por las Administraciones educativas.

Se elimina, pues, de entre las facultades del profesor de cada materia, la facultad de resolver la permanencia por razón de su no superación y así, cuando no sean superadas una o dos materias, se impone a todo el colegio de profesores permitir la promoción condicionado a la interpretación de que la promoción no impedirá al alumno seguir con éxito el siguiente curso, con expectativas de recuperación académica, cuestión cuya valoración objetiva *a sensu contrari*, resulta ciertamente compleja. No pueden descartarse conflictos en las decisiones de evaluación en ambas etapas toda vez que el equipo docente que actúa como un órgano colegiado deberá actuar de conformidad a las disposiciones relativas a la organización y toma de decisiones de los órganos colegiados de las Administraciones públicas en garantía de la legalidad de la adopción de tales resoluciones (arts. 15 y ss., Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

Para Bachillerato, el Real Decreto 243/2022 no apodera al órgano colegiado del equipo docente como sucede en Primaria y la ESO. De manera que la toma de la decisión de la evaluación, de la permanencia o la promoción del alumno corresponde al profesor de la materia. Se prevé esta particularidad ya en la LOMLOE, si bien en lo que respecta a la obligación de que los alumnos promocionen de primero a segundo de Bachillerato cuando incluso tengan evaluación negativa en dos materias como máximo, se omite el que dicha obligación quede condicionada a la interpretación del futuro éxito del alumno en el curso siguiente o a la recuperación de las materias (art. 21.1 RD 243/2022).

Excepcionalmente, el equipo docente puede decidir la obtención del título de Bachiller por un alumno que haya superado todas las materias salvo una, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: que el equipo docente considere que el alumno ha alcanzado los objetivos y competencias vinculados a ese título; que no se haya producido una inasistencia continuada y no justificada por parte del alumno en la materia; que el alumno se haya presentado a las pruebas y realizado las actividades necesarias para su evaluación, incluidas las de la convocatoria extraordinaria y que la media aritmética de las calificaciones obtenidas en todas las materias de la etapa sea igual o superior a cinco. En este caso, a efectos del cálculo de la calificación final de la etapa, se considerará la nota numérica obtenida en la materia no superada (art. 22.3 RD 243/2022).

En definitiva, la mayor autonomía de los centros educativos para establecer las actividades de recuperación y la evaluación de las materias pendientes; la facultad del profesor de la materia al permitir que sea este quien decida si el alumno puede matricularse de la materia de segundo curso sin haber cursado la correspondiente materia de primer curso y la facultad del alumno de decidir si ante una evaluación negativa en el segundo curso, se matricula de las materias no superadas exclusivamente, sin necesidad de cursar de nuevo las materias superadas o repetir el curso completo (art. 21.3 RD 243/2022), hacen de la evaluación y promoción de esta etapa un proceso caracterizado por una mayor autonomía de los centros, de los profesores y de los alumnos que, en el segundo curso, son prácticamente todos mayores de edad.

IV. LA FLEXIBILIZACIÓN DE LA EDAD PARA PROMOCIONAR

La etapa de Primaria constituye con la ESO lo que se considera la Educación Básica. Con carácter general se cursa entre los seis y los doce años, si bien se permite con carácter excepcional la permanencia un año más en el mismo curso y en el total de la etapa cuando se considera colegiadamente que es la medida más adecuada para favorecer el desarrollo del alumno con dificultades, siempre vinculado a un plan específico de refuerzo (art. 15.3 RD 157/2022). Esta decisión solo se puede adoptar una vez durante la etapa y tiene en todo caso carácter excepcional (art. 15.3 RD 157/2022).

Mayor amplitud temporal tiene la etapa de la ESO, en la que al alumno se le ofrecen más oportunidades que pueden incluso superar la mayoría de edad, pues si bien, con carácter general, se cursa entre los doce y los dieciséis años de edad, se reconoce el derecho del alumno a permanecer en la etapa hasta los dieciocho años cumplidos en el año en que se finalice el curso, posibilidad que puede verse ampliada excepcionalmente (art. 5.1 RD 217/2022) si se permanece un año más en el cuarto curso de la ESO, aunque se haya agotado el máximo de permanencia siempre y cuando el equipo docente colegiadamente así lo considere (art. 16.7 RD 217/2022). Sin perjuicio de todo lo anterior se

da un año de gracia añadido (art. 20.4 RD 217/2022) en los supuestos en que ello favorezca la adquisición de las competencias establecidas y la consecución de los objetivos de la etapa, y además de todas estas ampliaciones de permanencia en la etapa, quienes, una vez finalizado el proceso de evaluación de cuarto curso de la ESO no hayan obtenido el título, habiendo superado los límites de edad establecidos de dieciocho años y el año añadido de gracia en cuarto de la ESO, podrán hacerlo «en los dos años siguientes a través de la realización de pruebas o actividades personalizadas extraordinarias de las materias o ámbitos que no hayan superado, de acuerdo con el currículo establecido por las administraciones educativas competentes y con la organización que dichas administraciones dispongan». En todo caso, existe un límite a la permanencia difícilmente compatible con las excepciones apuntadas, ya que el art. 16.5 del RD 217/2022 establece que el alumno solo puede permanecer en el mismo curso una sola vez y dos veces como máximo a lo largo de la enseñanza obligatoria.

Llegados a la etapa de Bachillerato —en la que el alumno puede comenzar de partida con más de dieciocho años de edad—, los límites se flexibilizan también estableciéndose que los alumnos pueden permanecer cursando los dos cursos de Bachillerato en régimen ordinario, durante cuatro años, consecutivos o no, sin perjuicio de que la promoción está garantizada con la evaluación negativa en dos materias como máximo (arts. 5.2 y 21.1 RD 243/2022).

V. LOS PLANES DE REFUERZO, PERSONALIZADOS Y DE DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR

1. LOS PLANES DE REFUERZO PARA LOS QUE PROMOCIONAN SIN SUPERAR LAS MATERIAS

Dado que la decisión de promoción del alumno no acredita haber superado la totalidad de las materias, la LOMLOE remite el problema de quienes promocionen sin haber superado todas las materias a los denominados «planes de refuerzo» que establezca el equipo docente que revisará periódicamente la aplicación personalizada de los mismos en diferentes momentos del curso académico y, en todo caso, al finalizar el mismo.

La cuestión que se plantea aquí respecto de esta personalización de las exigencias de las competencias que han de adquirirse es no solo de orden organizativo y/o de medios humanos y materiales requeridos para dar seguimiento a ese refuerzo personalizado en los centros —o «revisión periódica de la aplicación personalizada»—, sino también la cuestión de la propia naturaleza de estos planes de refuerzo personalizados, que *a priori* suponen una adaptación de las condiciones exigibles en la evaluación ordinaria, en base a la mera

justificación de la no superación de la materia o de la existencia de dificultades de aprendizaje, devaluándose así en la misma proporción la competencia ordinariamente adquirida por los alumnos evaluados positivamente, en base precisamente a la excepción que se introduce para requerir esa personalización sin justificación²¹.

En la medida que se impone que el alumno en estas circunstancias tiene que superar las evaluaciones correspondientes a los planes de refuerzo, la cuestión está en cómo habrá de ser esa nueva evaluación y si reiteradamente no se superan tampoco dichas evaluaciones, cuáles serán los efectos. Se impone un límite temporal, de forma que la permanencia en el mismo curso se considera una medida de carácter excepcional que solo puede adoptarse tras haber agotado las medidas ordinarias de refuerzo y apoyo para solventar las dificultades de aprendizaje del alumno, el cual solo podrá permanecer en el mismo curso una sola vez y dos veces como máximo a lo largo de la enseñanza obligatoria. Ello, evidentemente, impone un límite cuyos efectos se sobreponen a la acreditación de unas capacidades mediante una evaluación objetiva. Finalmente, e independientemente de que se hayan agotado el máximo de permanencias, de forma excepcional en el cuarto curso de la ESO, se podrá permanecer en él, como hemos apuntado, un año más, siempre que el equipo docente considere que esta medida «favorece la adquisición de las competencias establecidas para la etapa», en cuyo caso, de valorarse así, se podrá prolongar un año el límite de edad de terminación de la misma.

²¹ Los planes o programas de refuerzo han existido siempre en los centros educativos para aquellos alumnos que han tenido desfase curricular en cuanto que no logran en el tiempo ordinario alcanzar los objetivos de los cursos y de las etapas. Los objetivos de estos planes se centran básicamente en mejorar los resultados de evaluación de estos alumnos, organizando los centros para atender sus necesidades. No obstante, dichos planes siempre han ido en la dirección de que los alumnos logren adquirir las competencias básicas y los objetivos de la etapa sin excepcionar ni rebajar estas condiciones como se prescribe por contra en la LOMLOE, que señala al respecto que: «[...] en todo caso, la permanencia en el mismo curso se planificará de manera que las condiciones curriculares se adapten a las necesidades del alumnado y estén orientadas a la superación de las dificultades detectadas. Estas condiciones se recogerán en un plan específico personalizado con cuantas medidas se consideren adecuadas para este alumnado» (art. 28.6 LOE modificada por la LOMLOE). Asimismo, se prevén en la reciente reforma de marzo de 2022, que elude este párrafo de la ley. De otro lado, estos planes tienen objetivos concretos en relación con las familias porque se identifica en ellos una clara necesidad de colaboración en el logro de dichas capacidades, adquiriendo compromisos concretos, en relación al logro de los objetivos educativos de sus hijos y, asimismo, informándoles y orientándoles para ello.

2. EL PLAN ESPECÍFICO PERSONALIZADO Y LOS PLANES DE DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR

A partir de la circunstancia de que el alumno no supere más de dos materias y se decida que permanezca más de un curso sin promocionar, el sistema educativo se adapta a sus necesidades personales, adaptación que afecta a las condiciones curriculares con el fin de que supere las dificultades detectadas. Estas condiciones se recogen en el denominado «plan específico personalizado» con cuantas medidas se consideren adecuadas para este alumnado. Y si al finalizar el cuarto curso de la ESO el alumno no ha obtenido la titulación, puede alcanzarla a través de la realización de pruebas o «actividades personalizadas extraordinarias» de las materias que no haya superado, de acuerdo con el currículo establecido por la Administración educativa competente. Se podría afirmar que resulta difícil evitar la promoción y es fácil anticipar que las sucesivas oportunidades bajo el criterio de la personalización de los planes específicos, introducen adaptaciones curriculares excepcionales que cada vez se alejan más de una evaluación y acreditación objetiva de las capacidades claves y exigibles para cada curso de la etapa.

De otro lado, los alumnos que lo precisen —se expresa en la LOE y así se reitera en los reales decretos de marzo de 2022— pueden acogerse a los denominados «programas de diversificación curricular»²² que adapta las exigencias a sus necesidades, siendo evaluados de conformidad con los objetivos de la etapa y los criterios de evaluación fijados en cada uno de los respectivos programas. De manera que los referentes de la evaluación para los alumnos con necesidades educativas especiales son los incluidos en las correspondientes adaptaciones del currículo, sin que este hecho pueda impedirles la promoción o titulación.

Más allá de valoraciones ponderativas sobre la articulación de los principios educativos, el atender adecuadamente a la singularidad que suponen los programas de diversificación curricular, los de refuerzo y los planes específicos personalizados, requiere sin duda de medios humanos y materiales que afectan a la misma organización de los centros docentes, ya que la personalización requiere de una atención y seguimiento también personalizado. De otro lado se abre el interrogante, también para estos planes de diversificación curricular, sobre los límites a la discrecionalidad en la valoración de las exigencias curriculares y de evaluación de los alumnos con necesidades especiales y su inclusión dentro del régimen educativo ordinario o no, más allá y con independencia de los alumnos que no se esfuerzan o carecen de motivación, sobre todo cuando las dificultades exceden de lo puramente educativo y entran en terrenos extraeducativos expresados en carencias familiares o socioeconómicas.

²² En este supuesto, los objetivos de la etapa y las competencias correspondientes se alcanzan con una metodología específica a través de una organización del currículo en ámbitos de conocimiento, actividades prácticas y, en su caso, materias, diferente a la establecida con carácter general (art. 27 LOMLOE).

VI. LA INTRODUCCIÓN DEL CRITERIO DEL «PERFIL DE SALIDA» Y LAS COMPETENCIAS CLAVE COMO CONCRECIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y FINES DEL SISTEMA EDUCATIVO

El perfil de salida se define en los reales decretos de reforma de la evaluación y promoción educativa como la herramienta en la que se concretan en la enseñanza básica los principios y los fines del sistema educativo. Es único y el mismo para todo el territorio nacional y constituye por ello la nueva piedra angular de todo el currículo. Se prevé para Primaria y la ESO en los respectivos reales decretos 217/2022 y 257/2022, y no así en Bachillerato, que constituye la etapa final que se inicia, eso sí, a partir del perfil de salida de la ESO²³.

En realidad, con esta expresión se elude que el perfil de salida constituye el conjunto de competencias clave que ha de adquirir el alumno en cada etapa para afrontar la siguiente y que, en la medida en que es común para todo el territorio nacional y único, esto obliga a que confluyan en él todas las flexibilidades y oportunidades ofrecidas a los alumnos —como no puede ser de otra manera— en la medida en que se han de concretar en la adquisición por el alumno de competencias que se consideran «indispensables para su desarrollo personal, para resolver situaciones y problemas de los distintos ámbitos de su vida, para crear nuevas oportunidades de mejora, así como para lograr la continuidad de su itinerario formativo y facilitar y desarrollar su inserción y participación activa en la sociedad y en el cuidado de las personas, del entorno natural y del planeta...» (Anexo 1 RD 217/2022). Similar concepto aborda el Tribunal Constitucional con los denominados «estándares de aprendizaje» en su STC 53/2018, de 24 de mayo, en la que confirmaría que los estándares de aprendizaje son especificaciones de los criterios de evaluación que permiten definir los resultados de aprendizaje y concretan lo que el alumno debe saber, comprender y saber hacer en cada asignatura, además de facilitar el diseño de pruebas estandarizadas y comparables. Asimismo, confirmó la sentencia que su determinación corresponde al Estado para las asignaturas troncales y las específicas, lo cual no se considera un exceso competencial del Estado ya que deja margen de desarrollo normativo a las comunidades autónomas (STS 235/2022, de 20 de enero²⁴).

Lo cierto es que este perfil de salida al que se refieren tanto los reales decretos de Primaria como de la ESO se sustentan en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 22 de mayo de 2018, que de forma conjunta al reflejo orientativo que ofrece de competencias claves tales como la digitalización, el emprendimiento o la ciudadanía, prevé también el apoyo al equipo docente para abordar objetivos personalizados de esta naturaleza. Sin embargo, esta pieza esencial no se aborda en ninguno de los reales decretos de reforma, a pesar de que los recursos constituyen la clave para afrontar una modificación

²³ BOE, 151, de 22 de junio de 2018.

²⁴ ECLI: ES:TS: 2022:235.

hacia una mayor personalización del aprendizaje, para cuyo desarrollo no solo es precisa la formación académica adecuada del equipo docente, sino también, y sobre todo, los medios humanos y materiales pertinentes²⁵.

VII. LA FLEXIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN Y LOS DERECHOS DE ALUMNOS Y PADRES

1. LA FLEXIBILIDAD Y OBJETIVIDAD DE LA EVALUACIÓN EN LA RECIENTE REFORMA EDUCATIVA

La transformación de los principios del sistema educativo y la quiebra del equilibrio en la ponderación de su desarrollo e interpretación se expresa en todas las vertientes de la reforma de la evaluación y la promoción en estas tres etapas educativas, incluida la forma de evaluación y la concreción del derecho a la evaluación objetiva.

Es relevante y digno de destacar el hecho de que para la promoción de los alumnos se adopta el uso generalizado de instrumentos de evaluación «variados, diversos, accesibles» y, sobre todo, «adaptados a las distintas situaciones de aprendizaje del alumno» (art. 23 del RD 157/2022 y 15.10 RD 217/2022). Se pretende con ello lograr la valoración objetiva de todo el alumnado, optándose por garantizar que las condiciones de realización de los procesos asociados a la evaluación se adapten a las necesidades del alumno con necesidad específica de apoyo educativo, se entiende, sin que ello debiera suponer una merma de la calidad educativa del conjunto de alumnos y del sistema educativo.

La reforma, lejos de partir del deber expresado en la Ley Orgánica de 1985, «estudiar y esforzarse para conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades», hace énfasis en reconocer el derecho del alumno —que las Administraciones educativas deberán garantizar— «a una evaluación objetiva y a que su dedicación, esfuerzo y rendimiento sean valorados y reconocidos con objetividad, para lo que establecerán los oportunos procedimientos, que, en todo caso, atenderán a las

²⁵ La concreción curricular que hacen los tres reales decretos ya ha sido objeto de recurso por parte de confederaciones de padres de alumnos que consideran que existe en esa concreción una invasión de la facultad constitucional de los padres que han de garantizar los poderes públicos para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). Sin perjuicio del tratamiento de la materia de Religión, objetivos tales como algunos de los expresados en el art. 7 del RD 243/2022 para Bachillerato: la ciudadanía democrática, la madurez personal, afectivo-sexual y social, el fomento de la igualdad efectiva de derechos y oportunidades de mujeres y hombres o el fomento de una actitud responsable y comprometida en la lucha contra el cambio climático y en la defensa del desarrollo sostenible, parten de presupuestos considerados ideológicos por quienes no comparten las convicciones que los sustentan.

características de la evaluación en las respectivas etapas conforme a la legislación vigente». En realidad el reconocimiento objetivo del esfuerzo en la evaluación no deja de ser discrecional si no se concreta en resultados de evaluación y asimismo, los denominados «oportunos procedimientos», que constituyen una excepcionalidad, pretenden ser la respuesta para llevar a objetividad valoraciones del colegio del profesorado en relación a condiciones en sí mismas subjetivas, tales como el esfuerzo, el éxito en el siguiente curso, la dedicación o el rendimiento —todas ellas condiciones difícilmente objetivables sin una evaluación de resultados—. Sin duda estos nuevos criterios y condicionantes supondrán un juicio más discrecional que el de las pruebas objetivas cuyo objeto son la valoración de los conocimientos y las capacidades curriculares alcanzados por el alumno²⁶.

Se añade la dificultad de la inconcreción y omisión normativa que suponen los criterios de evaluación en los cursos que se añaden a los límites ordinarios de edad de cierre de cada etapa —en los que se ofrecen programas de refuerzo adaptados a las condiciones de los alumnos— y que ofrecen un camino abierto a la arbitrariedad en las decisiones de promoción, toda vez que la consideración de que «las pruebas o actividades personalizadas extraordinarias de las materias o ámbitos que no hayan superado» los alumnos de la ESO (art. 17.5 RD 217/2022), deja un margen amplísimo de discrecionalidad al colegio de profesores en la forma de la evaluación y en los objetivos perseguidos para las materias no superadas.

2. PARTICIPACIÓN Y DERECHO A INFORMACIÓN DE LOS PADRES DE FAMILIA Y ALUMNOS

Si bien el art. 4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación —aún vigente y redactado y modificado en sucesivas ocasiones— expresaba ya los derechos y deberes de los padres, entre los que se encontraba el derecho a conocer el proceso de evaluación de los hijos: «a estar informados sobre el progreso del aprendizaje e integración socio-educativa de sus hijos» —art. 4 d)— y, asimismo, expresaba como obligación el participar y apoyar la evolución del proceso educativo de los hijos: «a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos» —art. 4 e), los reales decretos objeto de nuestro análisis reiteran tanto la obligación de participar y apoyar el proceso de aprendizaje como el derecho de conocer la evaluación y promoción de los hijos (art. 24 RD 157/2022).

La concreción del derecho alcanza a los aspectos documentales de la evaluación. De manera que se expresa el derecho de los padres de los alumnos de Primaria y la ESO cuando aquellos son menores de edad (art. 29 RD 217/2022)

²⁶ Obsérvese que con la redacción del precepto en realidad se pretende llevar a la objetividad valoraciones del profesorado difícilmente objetivables sin la evaluación de resultados, pues para obviar el juicio subjetivo del profesorado sobre aspectos como el esfuerzo o la dedicación, la única posibilidad es evaluar con pruebas objetivas el rendimiento del alumno.

a conocer las decisiones y el acceso a los documentos oficiales de su evaluación, así como las pruebas y documentos de las evaluaciones que se realicen, sin perjuicio de las garantías sobre protección de datos personales. En Bachillerato este derecho se hace extensivo a los alumnos mayores de edad, sin perjuicio del derecho de los padres (art. 28.3 RD 243/2022)²⁷.

3. LOS DOCUMENTOS OFICIALES DE EVALUACIÓN

Nada resulta neutral en la tendencia flexibilizadora de la evaluación marcada por la reciente reforma, pues incluso en la expresión de las calificaciones de las primeras etapas, se busca omitir posibles nivelaciones o diferencias entre los alumnos que superan o no las materias.

En la ESO y en Bachillerato los documentos oficiales de evaluación a todos los efectos de otorgamiento de fe pública de los hechos que acreditan son las actas de evaluación, el expediente académico, el historial académico y, en su caso, el informe personal por traslado. En Primaria se añade como documento oficial el informe de final de etapa. Las actas de Bachillerato expresan el resultado de la evaluación reflejadas mediante calificaciones numéricas de cero a diez sin decimales. Sin embargo, las actas de Primaria y de la ESO se expresan en los términos «insuficiente», «suficiente», «bien», «notable» o «sobresaliente», sin calificaciones numéricas²⁸.

²⁷ El derecho a obtener las pruebas y documentos de las evaluaciones ahora concretado y explicitado en todas las etapas educativas ya fue objeto de la STS de 6 de junio de 2005 (ECLI: ES:TS:2005:3583), aunque no específicamente en relación a la materia educativa, sino de los interesados en un proceso de selección. En dicha sentencia se señalaba que: «El punto de partida en el que nos sitúa la Constitución no puede ser otro que el del reconocimiento a los ciudadanos de la facultad de acceder a los documentos que obran en los archivos y registros públicos. Esta es la regla general y las excepciones que se le impongan por las leyes han de estar justificadas en términos constitucionalmente aceptables. En opinión del Tribunal, es irrefutable que los participantes en un proceso selectivo son titulares de un interés directo y legítimo en lo relativo al acceso a los ejercicios realizados por otros participantes y su conclusión es que el recurrente tiene derecho a acceder a los documentos que ha indicado. Y también lo tiene a obtener copia de ellos a sus expensas. Y ello porque, además de ser coherente con lo que la Constitución afirma en su art. 105 b), también lo es con los principios que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas y, en particular, con el de transparencia». El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, analizando la presente cuestión en diversas resoluciones, entre otras la R/0322/2016 de 17 de octubre de 2016, llega a las mismas conclusiones.

²⁸ El Tribunal Supremo en recurso de casación promovido por la Junta de Andalucía ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la naturaleza básica del contenido del acta de evaluación en STS de 3 de marzo de 2021 (ECLI: ES:TS:2021:687), según la cual «el establecimiento de los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa, y su expresión mediante la fijación de escalas de indicadores en las actas de evaluación, actualmente recogidos en la disposición adicional

Todos los documentos oficiales de evaluación y sus procedimientos de validación pueden ser sustituidos por sus equivalentes digitales siempre que queden garantizadas su autenticidad, integridad y conservación. En todo caso el expediente electrónico del alumno ha de cumplir con las prescripciones del Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

VIII. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE EL FRACASO ESCOLAR Y LA CALIDAD EN LA RECIENTE REFORMA DE LA EVALUACIÓN Y PROMOCIÓN EDUCATIVAS

Afrontar el fracaso escolar no es un tema propio ni exclusivamente educativo. Son múltiples los factores que traen causa e inciden en el fracaso escolar y pocos tienen que ver con la supuesta flexibilización de los mecanismos de evaluación y la ampliación de oportunidades temporales que lo que vienen a lograr es el alargamiento de la permanencia del alumno en el centro educativo, rebajando las condiciones de superación de las materias y «consolidando» su situación. Y es que, con estas recientes medidas —en parte ya adoptadas, pero no desarrolladas en este sentido por la LOE del 2006—, lo que se pone en peligro es la calidad de la evaluación y el significado mismo de los resultados que expresan la promoción y la obtención de los títulos.

La valoración de los motivos del fracaso escolar y la decisión política sobre las medidas a adoptar para superarlo evidentemente no es neutral y no lo es si echamos la vista atrás a la historia legislativa de la educación, que, al comienzo del siglo XIX y casi hasta mediados del siglo XX, resulta totalmente ajena a la calidad, marcándose más bien el objetivo principal de la implantación de la obligatoriedad y la gratuidad de las enseñanzas. La más que alarmante ideologización educativa, expresada, entre otros factores, en el vaivén legislativo permanente sobre esta materia, también alcanza a la valoración de las medidas de superación del fracaso escolar que es una triste realidad de nuestro sistema y que ni mucho menos resulta ajeno a la necesaria absorción de los muy distintos problemas socioeconómicos de los alumnos y sus familias.

El diagnóstico sobre estos extremos en todo caso debería ser respetuoso y equilibrado con la aplicación de los principios del sistema educativo y su ponderación y proporcionalidad como principios que han de formar parte del juicio administrativo en el que todos los principios educativos deben ser sostenidos, equilibrados

sexta del Real Decreto 1105/2014 (ahora en los RD 157/2022, 217/2022 y 243/2022), son materias que corresponden a la competencia del Estado en materia de educación, en tanto que constituyen un elemento integrante del currículo» anulando la decisión de la Junta de Andalucía de regular esta cuestión más allá del criterio fijado por la normativa estatal. Normativa estatal que para el Tribunal Supremo resuelve el tema de la evaluación y el establecimiento de indicadores de logro de las competencias.

y sostenibles entre sí. Desde hace décadas la doctrina administrativa viene marcando los límites interpretativos de la educación en su caracterización como servicio público, con todas las consecuencias que esto supone partiendo de su catalogación como derecho fundamental (art. 27 CE)²⁹ y su caracterización como un «derecho llave» por el que se accede a garantizar otros muchos derechos. De manera que, en todo caso, el pilar de la inyección de los recursos humanos y materiales necesarios para una educación de calidad equitativa debe ser coherente con esta naturaleza y se impone realismo —siendo conocidas las experiencias positivas en sistemas educativos comparados como el finlandés o el surcoreano—, que permitan concluir que no hay logro de metas ambiciosas sin los recursos imprescindibles, más allá de las demagógicas exposiciones de motivos que pretenden justificar los desarrollos normativos de esta índole. La política precipitada y la educación de calidad se tropiezan dado que los efectos de las reformas educativas se producen a largo plazo y ello no colabora adecuadamente con el deseado resultado político inmediato. Cuando la evaluación y la promoción se hacen tan flexibles como en esta última reforma, puede afirmarse que es fácil que quede «derrotado» el principio de la calidad, cuyos pilares, a su vez, son la equidad y la igualdad.

Los estudios sobre los factores que más afectan al fracaso escolar son antiguos y numerosos³⁰, y en ellos se descubre que el problema del fracaso escolar, además de

²⁹ Cit. por todos: Martínez J. L. López-Muñiz (2005), «Carácter del servicio de la educación escolar bajo la Constitución Española: derechos y obligaciones inherentes a la prestación del servicio de la educación», en F. Riu Rovira De Villae, J. L. Martínez López-Muñiz y J. Tornos Mas. *El carácter de la educación escolar*, Barcelona, págs. 48-49; R. Gómez Ferrer «El régimen general de los centros privados de enseñanza», *Revista de Administración Pública*, 70, págs. 7 y ss. Y Ariño Ortiz, Martínez López Muñiz y De La Cuétara (2011), El nuevo servicio público. Madrid, 1997. J. L. López-Muñiz «El principio de subsidiariedad». En J. A. Santamaría Pastor (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. Madrid (2006), «El esclarecimiento de la “Constitución educativa”: un determinante primer paso. STC 5/1981, de 13 de febrero». *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 55 (2004), «Autonomía de los centros escolares y derecho a la educación en libertad». *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 50, (2021), «Escolarización homogénea por razón de sexo y derecho fundamental a la educación en libertad». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 154.

³⁰ Véase J. S. Coleman (1966), «*Equality of Educational Opportunity Report*» (EEOR). El informe constituyó la primera evaluación externa de un sistema educativo mediante pruebas objetivas. El objetivo del estudio, encargado a James Coleman y su equipo para el gobierno federal de EE. UU., era determinar el grado de segregación o discriminación existente en las escuelas frecuentadas por distintos grupos raciales, analizando además la relación entre el rendimiento y los recursos disponibles en tales centros. La realización del estudio partió de la Ley de Derechos Civiles de 1964 de EE. UU. y su finalidad fue justificar la reforma educativa con la que se pensaba afrontar el conflicto y la desigualdad social. El resultado más sorprendente del Informe Coleman fue demostrar la escasa influencia que ejercían los recursos educativos sobre el rendimiento. Los datos de Coleman indicaban que el medio

complejo, comprende muy diversos elementos, entre los cuales el de principal incidencia no es el resultado fallido de las evaluaciones —que no es sino el efecto— sino básica y principalmente la situación socioeconómica de las familias de los alumnos con fracaso escolar. No siendo la causa, sino el efecto, incidir sobre ello, como se hace a estos efectos en la última reforma, es previsible que no lo resolverá.

Cuando la decisión que plasma la legislación educativa —como se ha advertido en relación a las recientes reformas— es la de la imposición legal de promoción en circunstancias complejas y difícilmente objetivables —como son las de promocionar colegiadamente hasta con dos materias suspensas— o la de flexibilizar los instrumentos de evaluación —que puede ser cualquiera— o las edades para permanecer en una etapa, en realidad no se está contemplando que con todo ello el alumno logre obtener las competencias claves para su futuro, sino en ofrecer una errónea respuesta a un problema que no se afronta desde sus verdaderas causas, siendo altamente probable el efecto colateral de que el título deje de significar algo, al devaluarse su significado.

El sistema educativo tiene un fin específico en lo educativo, que es lograr una educación de calidad. Podrían intentarse otros objetivos con recursos ilimitados, pero es evidente que la educación no es la solución a todos los problemas humanos del alumno, con independencia de que sea «la llave maestra»³¹ para el ejercicio de otros muchos derechos. Es evidente que para que sea «llave», previamente tiene que ser educación, y para que sea tal, tiene que significar algo concreto en relación

del estudiante influía mucho más en los logros educativos (o en la falta de ellos) que la igualdad en los elementos físicos de la escuela, los programas de estudios o la preparación de sus profesores. Pero estos resultados se ocultaron en un momento vital para la aplicación de recursos a la escuela pública. Véase P. Flores-Crespo, F. Martínez Rizo, D. Carolina Mendoza, A. Márquez y A. Sandoal (2017), *Educación y desigualdad: A 50 años del Informe Coleman*. San Luis de Potosí. Y véase J. S. Coleman (1987), «Families and schools». *Educational Researcher*, 16 (6) expresó cómo en la escuela religiosa, donde había un mayor capital social por la red de relaciones sociales, existía un sistema de creencias y valores compartidos sobre la naturaleza y el papel de la educación, inexistente en las escuelas públicas. Por el contrario, estas tendían a ser más plurales y carecían, por tanto, de esa unificación en torno a los valores centrales, propio de las escuelas católicas. De tal manera que dos alumnos con el mismo *background* podrían diferir en función de la influencia de estas relaciones, redes o vínculos, elementos constituyentes del capital social y, por consiguiente, en la obtención de logro educativo. La densidad de vinculaciones sociales existentes en una escuela tiene un efecto marcado sobre los buenos rendimientos de los estudiantes. Véase A. Bolívar (2006), «Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común», *Revista de Educación*, 339, pág. 140.

³¹ La STC 86/1985, de 10 de julio, FJ 3 —BOE, 194, de 14 de agosto de 1985— afirma que el derecho a elegir centro es inherente al derecho constitucional a la educación, lo que le da un «contenido primario de derecho de libertad», y, junto a él, «una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad de tal derecho». Asimismo, lo expresa la STS de 8 de marzo de 2002, FJ 4º e igualmente la STC 236/2007 que se remite, entre otras, a la STEDH caso *Kjeldsen*, de 7 de abril de 1976, § 52).

a las capacidades logradas por el alumno, su promoción y los títulos que obtiene, pues deberían expresar en todo caso las competencias clave adquiridas y necesarias para su futuro humano y profesional.

Los problemas humanos que subyacen tras el fracaso escolar son conocidos por los centros educativos, sus directores y, especialmente por el profesorado y se encuentran básicamente en las circunstancias socioeconómicas, familiares y culturales del alumno; circunstancias sobre las que, como es lógico, las posibilidades de los centros son importantes, pero ciertamente limitadas. De hecho, subvertir el criterio del profesorado —pieza fundamental y principio esencial del sistema educativo— imponiendo la decisión colegiada de una promoción, incluso con una o dos materias no superadas, expresa en sí misma una quiebra del principio del sistema educativo de esencialidad de la función docente.

En los casos límite de la discrecionalidad se observa con facilidad que no es conforme al actual principio de equidad un sistema en el que la uniformidad pudiera dar lugar a reválidas, evaluaciones o exámenes rígidos, iguales para todos, sin tener en cuenta las diferencias insuperables de los alumnos, constituyendo barreras infranqueables que, si se superan, permiten pasar a otra etapa y promocionar, pero que, si no se superan, suponen su estancamiento definitivo. Pero, asimismo, en el otro límite, tampoco parece conforme al principio de igualdad el establecimiento de diferentes trayectorias o itinerarios como expresión de la desigualdad natural de partida que supone nacer con capacidades distintas o desarrollar escasas virtudes en edades tan tempranas que eliminaran la esperanza de un mayor recorrido, de oportunidades y de un progreso educativo. El sistema educativo tiene como objetivo hacer crecer las capacidades y virtudes del alumno, de manera que, de no lograrlo, realmente es ineficaz al fin al que sirve. El art. 2.1d) de la LOE expresa que uno de sus fines es precisamente educar «en la responsabilidad individual y en el mérito y esfuerzo personal», principio ciertamente muy afectado por la nueva reforma.

La motivación y superación de los alumnos constituyen piezas claves para lograr las capacidades y virtudes requeridas, superar etapas, promocionar y obtener los correspondientes títulos. Cuestión distinta es que las capacidades curriculares que se exijan en las leyes educativas se diversifiquen y no sean uniformes para todos —itinerarios—, dado que los perfiles de los alumnos pueden ser muy diversos, pero, en todo caso, la exigencia de evaluar objetivamente esas capacidades mínimas concretas según el itinerario elegido por el alumno es condición imprescindible que no debería excepcionarse de forma generalizada ni prescriptiva, pues por muy «objetiva» que se exprese que ha de ser la evaluación, las excepciones a dicha objetividad son multitud, que se ofrecen tantas posibilidades de evaluación como condiciones especiales y personales existen para cada alumno³².

³² Y así, haciéndose crítica directa de la LOMCE, en la consideración de que aquella ahonda en las diferencias entre los alumnos, la LOMLOE adopta como nuevo eje de su reforma

La imposición de una obligación legal de promoción en casos especiales es realmente ajena a la tarea del proceso de enseñanza del equipo docente. De otro lado resultaría relativamente sencillo observar modelos educativos como el finlandés que personalizan la educación atendiendo a las particulares capacidades del alumno, introduciendo en el aula personal de apoyo, sin perjuicio de la ayuda municipal extraescolar tendente al logro de los objetivos concretos. De este modo, más allá de la declaración del principio de inclusión, este supone la aportación de recursos humanos y materiales imprescindibles para que no se convierta en una farsa que ciertamente venga finalmente a «derrotar» otros principios asimismo esenciales del sistema tales y como son la igualdad, la equidad y la calidad educativas³³.

La excepcionalidad de la evaluación y promoción personalizada —en aras de incorporar una interpretación concreta de la equidad en el sistema educativo, sin tener en cuenta que es fácil que se quiebre otro de los principios a los que sirve todo el sistema que es el de la calidad educativa expresada en la obtención de determinadas capacidades— no es, además, una medida que exclusivamente se incorpore en el ámbito educativo, por cuanto estos nuevos criterios han entrado también a formar parte del acceso al empleo público en el que se pone de manifiesto el recelo hacia sistemas de evaluación de conocimientos y méritos. Las medidas recientes de incorporación y consolidación como empleados públicos permanentes de determinados interinos —Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público³⁴— nos identifican cuáles son estos criterios que van teniendo entrada en la incorporación definitiva al empleo público, quebrando la garantía de objetividad en la evaluación del logro del principio de igualdad en el mérito y la capacidad, pues la permanencia en el puesto de trabajo durante un determinado número de años en determinadas circunstancias viene a permitir la habilitación del empleado interino, al considerarse los años de servicio un mérito equivalente al que garantiza objetivamente una oposición. Cabe aquí establecer el parangón con las nuevas fórmulas de evaluación educativa. La jurisprudencia es ciertamente taxativa en relación a la interpretación de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público para cuya valoración, uno de los méritos, son precisamente los académicos. Hoy por hoy surge pues, más que nunca, la incógnita de cuál sea el verdadero valor y significado de los méritos académicos que se deban tener en cuenta, no ya solo o exclusivamente para acceder al empleo público sino para merecer acceder a cualquier tipo de empleo y, sobre todo, para el mismo significado y calidad que debamos dar a los títulos en estas etapas. Devaluándose la acreditación objetiva del mérito y la capacidad en lo educativo, queda expedito el camino para su devaluación social y en el empleo.

«el enfoque transversal orientado a que todo el alumnado tenga garantías de éxito en la educación por medio de una dinámica de mejora continua de los centros educativos y una mayor personalización del aprendizaje».

³³ Véase C. Fernández Rodríguez, *Crisis y oportunidad educativa...* op.cit. (2020: págs. 159 y ss).

³⁴ *BOE*, 312, de 29 de diciembre de 2021.