

Participación Educativa

REVISTA DEL CONSEJO
ESCOLAR DEL ESTADO

Ministerio
de Educación, Cultura
y Deporte

Transparencia y mejora de la educación

Consejo
Escolar
del Estado

Segunda Época/Vol. **2**/N.º **3**/2013



PARTICIPACIÓN EDUCATIVA

SEGUNDA ÉPOCA. NÚMERO 3. DICIEMBRE 2013

TRANSPARENCIA Y MEJORA DE LA EDUCACIÓN

ÓRGANOS DE DIRECCIÓN

Consejo de Dirección

Presidencia

Francisco López Rupérez
Presidente del Consejo Escolar del Estado

Vicepresidencia

María Dolores Molina de Juan
Vicepresidenta del Consejo Escolar del Estado

Secretario

José Luis de la Monja Fajardo
Secretario General del Consejo Escolar del Estado

Vocales

Montserrat Milán Hernández
Consejera de la Comisión Permanente

Roberto Mur Montero
Consejero de la Comisión Permanente

Jesús Pueyo Val
Consejero de la Comisión Permanente

Consejo de Edición

María Dolores Molina de Juan
(Consejo Escolar del Estado)

José Luis de la Monja Fajardo
(Consejo Escolar del Estado)

Isabel García García
(Consejo Escolar del Estado)

Almudena Collado Martín
(Consejo Escolar del Estado)

Antonio Frías del Val
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Ramón Villar Fuentes
(Consejo Escolar del Estado)

Juan Luis Cordero Ceballos
(Consejo Escolar del Estado)

Consejo Asesor

Bonifacio Alcañiz García
Francisco J. Carrascal García
Julio Delgado Agudo
José Antonio Fernández Bravo
Mariano Fernández Enguita
Alfredo Fierro Bardají
José Luis Gaviria Soto
Samuel Gento Palacios
M^a Luisa Martín Martín
José María Merino
Sara Moreno Valcárcel
Arturo de la Orden Hoz
Francesc Pedró i García
Beatriz Pont
Gonzalo Poveda Ariza
M^a Dolores de Prada Vicente
Ismael Sanz Labrador
Rosario Vega García

Fotografías:
<http://bit.ly/1bwWS45>

ISSN 1886-5097
NIPO 030-13-166-8

ntic.educacion.es/cee/revista

participacioneduca@mecd.es



Presentación

Francisco López Rupérez **3**

Entrevista

José Manuel Romay Beccaría, *Presidente del Consejo de Estado* **5**

La transparencia: el marco político y jurídico

Transparencia y calidad de la democracia. Eugenio Nasarre Goicoechea **9**

La transparencia en la Unión Europea. Una visión comparada. M^a. Del Valle Ares González **15**

La transparencia en el marco normativo español. Oscar Sáenz de Santamaría Gómez-Mampaso **25**

La "Ley de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", y la responsabilidad en la acción pública. Pedro Ramón Gómez de la Serna **35**

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos

La transparencia y la mejora de los sistemas educativos. El caso de PISA. Andreas Schleicher y Pablo Zoido Lobatón **45**

El Monitor de Educación y Formación en la Unión Europea. Joaquín Martínez Muñoz **53**

Los sistemas nacionales de indicadores como instrumentos de transparencia. Limitaciones y posibilidades. Felipe Martínez Rizo **67**

Evaluación de la eficacia de las políticas educativas y transparencia: la importancia de los experimentos aleatorizados. José García Montalvo **75**

Ámbitos de transparencia de los centros educativos

La web de centro como instrumento de transparencia educativa. Ferran Ruiz i Tarragó **83**

Un sistema básico de indicadores para los centros escolares. Julio Puente Azcutia **93**

El Expediente Educativo Electrónico. Hacia un sistema digital compartido para la gestión de información académica del alumno. José Quirino Vargas Ibáñez **101**

La transparencia económica en los centros públicos. Contextos, costes y eficiencias. José Manuel Bolado Somolinos **117**

La transparencia económica en los centros privados concertados. Contextos, costes y eficiencias. Luis Centeno Caballero **131**

Buenas prácticas y experiencias educativas

Spacial Helpers, el emprendimiento desde la escuela. Alicia Larráyoiz Echarte y Andrea Etxebarria Barinagarrementeria **141**

Propuesta bilingüe para el currículo integrado en las actividades extraescolares de las Secciones Españolas en el exterior. Experiencia en Liverpool. Cristina España Pérez **151**

Otros temas

Antecedentes, selección, formación y calidad de los directores escolares. Isabel Cantón Mayo **165**

Localización de fuentes cerebrales en niños generadas por estimulación multilingüística simultánea. Tomás Ortiz Alonso, Caetana Varela Hall y José Matías Santos García **175**

Recensiones de libros

"La escuela que necesitamos" (E.D. Hirsch. 2012). Inmaculada Egido Gálvez **187**

"Neuroeducación" (Francisco Mora. 2013). Tomás Ortiz Alonso **191**

"Catálogo bibliográfico de los siglos XVI al XIX. Instituto Isabel la Católica (Madrid)" (Encarnación Martínez Alfaro y Ángeles Castilla López). Juan Leal Pérez-Chao **194**

"International Handbook of Psychology in Education" (Littleton, K., Wood, C. y Staarman, J. K. 2012). Gonzalo Vázquez Gómez **196**

JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARÍA, PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO

Francisco López Rupérez

D. José Manuel Romay Beccaría es una alta personalidad del Estado en cuya trayectoria personal se entremezclan la actividad profesional, las responsabilidades institucionales y la acción política, en un recorrido dilatado y fecundo a lo largo del cual unas y otras se han enriquecido recíprocamente. Letrado por oposición del Consejo de Estado, Director del Instituto de Estudios de la Administración local, Subsecretario de diferentes Ministerios, Presidente de la Diputación Provincial de La Coruña, Vicepresidente y varias veces Consejero de la Junta de Galicia, Ministro de Sanidad y Consumo de España, Diputado en Cortes Generales por La Coruña y Senador por Galicia, ha regresado al Consejo de Estado para ocupar la Presidencia de este órgano consultivo del máximo nivel, pieza clave en un estado de derecho. Por ello, nos ha parecido la personalidad idónea para protagonizar en esta ocasión la titularidad de la entrevista. Le agradezco sinceramente desde aquí su disponibilidad franca para colaborar con Participación Educativa y las facilidades concedidas, lo que nos confirma un rasgo del protagonista ampliamente reconocido, a saber, su considerable calidad humana.



Francisco López Rupérez (F.L.R.) — *La Institución que Vd. Preside tiene raíces históricas multiseculares que atraviesan los diferentes estratos de la historia de España, desde Carlos I hasta nuestros días, pasando por la Constitución gaditana de 1812 ¿Cuál considera que es el significado de este Órgano Consultivo en una sociedad democrática?*

José Manuel Romay Beccaría (J.M.R.B.) — La Constitución 1978 en su art. 1.1 señala: “España se constituye en un estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, y en su art. 107 define al Consejo de Estado como el Supremo Órgano Consultivo del Gobierno, al tiempo que remite a una ley orgánica la regulación de su composición y competencia. Esa Ley Orgánica 3/1980, señala en su art. 1.1 que el Consejo de Estado es el Supremo Órgano Consultivo del Gobierno. Y en su art. 2.1 “en el ejercicio de sus funciones el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento Jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o la solicite expresamente la autoridad consultante, así como, la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Del conjunto de todo ello cabría concluir que este Órgano pretende ser una garantía, en unos casos y una ayuda en otros, del correcto y eficaz actuar del Gobierno y de la Administración, en las importantes cuestiones y en algunos casos, excepcionalmente importantes, que se nos consultan en beneficio de la ciudadanía y de la consecución de los valores que de acuerdo con el art. 1 de la Constitución definen nuestro Estado.

F.L.R. — *Una de las funciones no demasiado conocidas del Consejo de Estado es emitir dictámenes a consultas formuladas por Presidentes de Comunidades Autónomas ¿Podría hacer alguna consideración sobre las consultas realizadas a esa Institución por las Comunidades Autónomas?*

J.M.R.B. — Efectivamente, tras la sentencia 204/1992 del Tribunal Constitucional, quedó resuelta la legitimidad de la creación de los Consejos Consultivos Autonómicos. En la misma se afirmaba la posibilidad constitucional de su creación fundamentada en la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, y siempre que estén dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, seguridad y rigurosa cualificación técnica.

Hasta tanto, se constituyeron los Consejos Consultivos Autonómicos, el Consejo de Estado era competente para emitir los dictámenes preceptivos solicitados por las CC. AA. a través de sus Presidentes. Actualmente la única Comunidad Autónoma que no dispone de Consejo Consultivo y solicita dictámenes al Consejo de Estado es la Comunidad de Cantabria.

F.L.R. — *En reiteradas ocasiones el Consejo de Estado y el Consejo Escolar del Estado se vinculan, de una u otra manera, a través de sus respectivos dictámenes sobre normas relativas a educación. ¿Qué opinión le merece al consejo Escolar del Estado, como órgano consultivo y, a la vez, de participación de los diferentes sectores de la llamada comunidad educativa?*

J.M.R.B. — Me parece de sumo interés la labor que desarrolla el Consejo Escolar del Estado como órgano especializado, en la realidad educativa. Foro de participación territorial de los Consejos Escolares Autonómicos, cuyo criterio es tenido muy en cuenta en aquellos expedientes en que constan sus argumentos por razón de la materia, antes de ser remitidos al Consejo de Estado. Su opinión altamente cualificada y fundamentada, es siempre analizada en profundidad.

Creo que al ser órgano de participación de los sectores implicados en la educación, y su naturaleza de órgano consultivo, le hacen sumamente valioso, máxime en momentos complejos y de reformas de calado.

F.L.R. — *¿Cuál es, en su opinión, la contribución de los órganos consultivos de naturaleza prescriptiva, regulados en nuestro ordenamiento jurídico, a la observancia y mejora de la transparencia en las actuaciones de la Administración del Estado?*

J.M.R.B. — En mi opinión, la función que desarrollan los órganos consultivos al emitir sus dictámenes cuando estos son preceptivos, contribuye, sin duda alguna, a mejorar el tratamiento de las cuestiones que en esos expedientes se recogen. No como una función de control, porque no es esta la que tienen encomendada, sino de análisis riguroso para colaborar en la actuación más eficaz y eficiente de la Administración, con sometimiento pleno a la ley al derecho. A ello, hay que añadir, que al emitir el informe con la perspectiva suficiente que da el hecho de no ser el departamento autor de las medidas, permite un enfoque global de las mismas, teniendo como objetivo el interés general.

Todo dictamen analiza, rigurosa y pormenorizadamente, el expediente sometido a consulta, realiza las observaciones que considera necesarias para el cumplimiento escrupuloso de nuestro ordenamiento jurídico y añade las consideraciones que, a su juicio, permiten mejorar un proyecto de norma o una actuación administrativa, poniendo especial atención en el objetivo máximo de legalidad, eficacia y cuidado atento de la técnica normativa.

En suma, constituye una garantía y, dado que esos dictámenes se hacen públicos una vez aprobados los expedientes por la Administración consultante, es posible conocer los criterios expresados por los órganos consultivos y en su caso observaciones.

F.L.R. — *¿Cuáles han sido las principales observaciones y recomendaciones, realizadas por el Consejo de Estado en sus memorias anuales, para la mejora de la transparencia en el funcionamiento de la Administración?*

J.M.R.B. — A lo largo de sus memorias anuales el Consejo da cuenta de lo realizado a lo largo del año. Informa así de sus actividades y junto a esa información incorpora unos estudios más pormenorizados de alguna cuestión jurídica que considera oportuno desarrollar para conocimiento del Gobierno al apreciar su importancia, por estar presente en el actuar de la Administración y que presenta aspectos que han de mejorarse.

A raíz de los diferentes expedientes recibidos en el Consejo de Estado a lo largo de un año y que dan lugar a los diferentes dictámenes, el Consejo de Estado, en esas memorias anuales, se preocupa de destacar determinadas cuestiones jurídicas que trascienden del dictamen individualmente considerado.

Estos análisis versan sobre cuestiones variadas, puede ser la revisión de oficio, la técnica normativa, la audiencia de los

ciudadanos, problemas estructurales de organización administrativa y un largo etc.

La Memoria anual es de acceso público a través de la web del Consejo de Estado y con ello se hacen diagnósticos de cuestiones jurídicas/administrativas de interés práctico con afán de mejora.

Por lo que se refiere en concreto a la transparencia en el funcionamiento de la Administración, hay que destacar que el Consejo de Estado ha tenido la ocasión de pronunciarse a través de su dictamen 707/2012 (disponible en la base de dictámenes) sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. A lo largo de ese amplio dictamen, el Consejo realiza una minuciosa reflexión del conjunto del Anteproyecto, colaborando con su criterio para prevenir desajustes en su articulación, desarrollo y aplicación y asegurar así, los mejores resultados.

F.L.R. — *¿Cuál es, en promedio, el grado de aceptación, por parte de la Administración, de tales recomendaciones?*

J.M.R.B. — Cuando las observaciones que hace el Consejo de Estado en sus dictámenes son atendidas, la resolución correspondiente lo debe reflejar haciendo constar que se dicta “de acuerdo con el Consejo de Estado”. Esto ocurre en la casi totalidad de las cuestiones que se nos consultan.

Si la Resolución se aparta de las observaciones esenciales del dictamen, debe hacerse constar que se dicta “oído el Consejo de Estado”. Pero esto ocurre muy raramente.

F.L.R. — *El tema central del presente número es la transparencia y la mejora de la educación. ¿Podría darnos su opinión cualificada sobre el papel de la transparencia en una sociedad avanzada?*

J.M.R.B. — El objetivo de la transparencia, indudablemente, va ligado a una sociedad avanzada y claramente democrática.

La actuación de los poderes públicos ha de estar orientada al servicio del interés general. La existencia de las Instituciones solo se justifica por ser útiles a la sociedad. Todo ello requiere que la sociedad conozca porqué se hace, cómo se hace y quiénes lo hacen. Creo que la transparencia es necesaria y a su vez protege a la sociedad. En el mundo en que nos movemos actualmente, con una tecnología que permite la comunicación y la información casi de inmediato, es imprescindible el rigor, la veracidad de lo que se informa y comunica. Eso supone que toda transparencia en el actuar ha de tener sus propias reglas para no quebrar algo igualmente sustancial con la sociedad democrática que es la garantía de la seguridad jurídica para todos los ciudadanos.

EL CONSEJO DE ESTADO

Al final de la calle Mayor de Madrid, en lo que fuera el casco de la villa medieval, está enclavado el Palacio de Uceda, terminado de construir en 1625, para el valido de Felipe III, el duque de Uceda. Este edificio, de un barroco sobrio y españolísimo, es la sede del Consejo de Estado desde mediados del siglo XIX. Y esta ubicación no podría ser más oportuna, porque Felipe V trasladó a este palacio todos los Consejos con los que se regía la Monarquía de las Españas —excepto el Consejo de Estado, que permaneció en las dependencias reales— por lo que el edificio pasó a denominarse hasta hoy Palacio de los Consejos.

Y es que estamos ante una de las instituciones españolas más antiguas; en efecto, con el actual nombre de Consejo de Estado, fue instituido por Carlos I en 1522, y conservó esta denominación hasta nuestros días, salvo breves periodos en los que se denominó Consejo Real. Pero los antecedentes del primer Consejo de Estado se remontan a los Consejos Reales de los Reyes Católicos —Consejo de Aragón y Consejo de Castilla— y aún más, al Aula Regia de los reyes visigodos.

Fue la Constitución gaditana de 1812 la que, al consagrar por primera vez la división de poderes, despojó al Consejo de Estado de las funciones ejecutivas y de gobierno que, además de las consultivas, ejercía desde sus orígenes a las órdenes del rey, como órgano supremo de los designios de gobierno del monarca, en especial de los relativos a la política exterior. La Constitución liberal de 1812 asignó al Consejo de Estado funciones exclusivamente consultivas, que son las que hasta hoy conserva; y así, la Constitución Española de 1978 establece explícitamente en su artículo 107 que “el Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno”.

