

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN DESDE EL ESTADO

Elías Ramírez Aisa
Coordinador



USIE
UNIÓN SINDICAL
de INSPECTORES
de EDUCACIÓN

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN DESDE EL ESTADO

Elías Ramírez Aísa (Coordinador)

Pedro Ambrosio Flores

Concha Vidorreta García

Javier Garralón Barba

José Luján Castro



UNIÓN SINDICAL
de INSPECTORES
de EDUCACIÓN

EDUCA NOVA. SERIE MONOGRÁFICA NÚMERO 3

En portada: Imagen de la fachada principal de “El Ministerio de Educación y Formación Profesional”, ubicada en Calle de Alcalá, 34, 28014 Madrid. 8 de Marzo de 2019.

DOI <https://doi.org/10.52149/Sp21/L.3>

© Unión Sindical de Inspectores de Educación.

© De los textos, sus autores

ISBN: 978-84-09-43342-1

Depósito legal: CS 580-2022

Primera edición. Julio de 2022

Impreso en España

ÍNDICE

Prefacio	9
Presentación monográfico	11
Una propuesta para reorganizar la inspección en educación en El Ministerio de Educación y Formación Profesional Pedro Ambrosio Flores	17
La inspección de las acciones educativas en el exterior Concha Vidorreta García	65
La inspección y las Escuelas Europeas Javier Garralón Barba	103
Participación de la inspección de educación en la evaluación del sistema educativo español José Luján Castro	127
La alta inspección del estado en materia de educación. Justificación, contenido y más allá de su vida lánguida. Elías Ramírez Aísa	149

PREFACIO

Con el título *La Inspección de Educación desde el Estado* la Unión Sindical de Inspectores de Educación (USIE) publica el tercer número de la colección *Educa Nova*. En esta colección pretendemos poner al alcance de la comunidad académica el resultado de proyectos de investigación relacionados con la Inspección de Educación.

El Grupo de Estudios sobre la Inspección de Educación en España, desde su puesta en marcha en 2017 ha impulsado distintos encuentros y actividades científicas, como las *I Jornadas de Historia de la Inspección de Educación en España*, en junio de 2018 junto con el Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa del Ministerio de Educación, Formación Profesional. Recientemente en 2022, ha organizado el Seminario *La aportación de los inspectores a la cultura escolar en España* en el Centro Internacional de la Cultura Escolar en Berlanga de Duero, con el que se ha firmado un convenio de colaboración.

Este grupo de investigación está centrado en sobre los ámbitos de trabajo de la inspección, contribuyendo a crear conocimiento e impulsar las investigaciones actuales y futuras sobre la Inspección. Está abierto a cualquier inspector o investigador que desee participar en el mismo, bien aportando sus propias investigaciones y trayectoria o formando parte de las líneas de investigación en marcha: Historia de la Inspección, Supervisión Escolar, Régimen jurídico y Educación Comparada con otros modelos internacionales.

En nombre de USIE, deseo agradecer a los cinco colaboradores de este monográfico, y especialmente a D. Elías Ramírez Aisa, coordinador de la obra, el extraordinario trabajo realizado, que contribuirá, sin lugar a dudas, a conocer y reconocer la importante labor de la Inspección de Educación en el ámbito del Estado.

José Luis Castán Esteban
Coordinador del Grupo GEINSP
USIE

PRESENTACIÓN MONOGRÁFICO

**LA INSPECCIÓN DE
EDUCACIÓN DESDE EL ESTADO**

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN DESDE EL ESTADO

Es la primera vez, a pesar de la abundancia de estudios publicados en los últimos años, que se aborda de manera sistemática el qué y cómo de las funciones y atribuciones de la Inspección de Educación que se ejerce desde el Estado, esto es, desde el Ministerio de Educación para su ámbito territorial, centros y programas en el exterior, incluida la Alta Inspección en materia de enseñanza no universitaria. Tres piezas independientes – territorio, exterior y supervisión de la ejecución normativa –, que podrían darse juntas, que forman parte del mismo triángulo institucional. Y ello sin olvidar los necesarios impulsos que deben entrelazarse para que cada una de esas piezas se refuerce entre sí. La publicación de estos materiales se acomete pensando no sólo en explicar el estado de la cuestión, sino también en exponer, desde la independencia y objetividad, líneas para su reforma y mejora. La tesis, en aras de los derechos de los ciudadanos, es una decidida defensa de la Inspección de educación en manos del Estado. De un Estado de Derecho que necesita de una buena institución inspectora que alimente su eficiencia. Son un respaldo al quehacer del Estado español en el ámbito educativo.

Pedro Ambrosio Flores, en su trabajo titulado «Una propuesta para reorganizar la Inspección en Educación en el Ministerio de Educación y Formación Profesional» analiza la actual estructura, organización y funcionamiento de la Inspección a través de sus tres servicios: la Inspección de Servicios, la Inspección de Educación y la Alta Inspección de Educación del Estado en materia no universitaria. Diferenciación de servicios de inspección que según el autor concluyen en un resultado ineficaz, porque entiende que las tres áreas de inspección mencionadas no están interrelacionadas, viven una vida de espaldas entre sí, y no están, además, desarrolladas adecuadamente a la situación actual, porque son estructuras que se mantienen en el mismo estado original, manteniendo sus inercias en medio de cambios profundos en el sistema educativo. Su propuesta es innovadora al interrogarse: *«¿por qué no explorar la idoneidad de la integración de esas áreas en una sola Unidad de Inspección en el ámbito de la Educación que rentabilice los esfuerzos y los recursos puestos a disposición, mediante la consecución de mayores cotas de eficacia, a través de consolidar la profesionalidad e independencia de criterio técnico de los funcionarios llamados a desempeñarla; tratando de potenciar las acciones de calidad de los centros y programas educativos en el exterior y de las Consejerías y Agregadurías de educación de las que dependen, o esas mismas acciones de calidad en la Alta Inspección del Estado o, también, la incidencia positiva que pudiera tener la participación o colaboración de esa única Unidad de Inspección en educación en las deseables acciones de calidad ejercidas en apoyo a otros órganos del Departamento?»* Obviamente, su respuesta está en la pregunta, por lo que propone la integración de los tres servicios respetando

su funcionalidad singular. En su opinión esta integración, novedosa, redundaría en una mayor eficacia de las tareas encomendadas, racionalizaría los perfiles profesionales en el desempeño de sus funciones con una consolidación de su profesionalización, alejaría a la Inspección de la indeseada discrecionalidad, homologaría sus métodos de trabajo y propiciaría la excelencia en el ejercicio de sus funciones.

Concha Vidorreta García analiza con profundidad la «Inspección de las acciones educativas en el exterior». Artículo en el que trata de resaltar la labor de la Inspección del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP), cuyo cometido principal habla por sí solo de su valor, pues su objeto es la inspección de las acciones educativas que España gestiona en el extranjero, ámbito imprescindible en la difusión de la cultura española. Un territorio desconocido entre los ciudadanos e, incluso, nos atreveríamos a decir, los profesionales de la educación. Acción que nos la explica desde la práctica, a través de sus documentos normativos, al tiempo que expone cómo procede el inspector en tan delicadas tareas, entre las que se incluye la evaluación del personal docente y asesores técnicos en el exterior. De la lectura del artículo de Concha Vidorreta se llega a la conclusión que esta inspección es, no sólo clásica en su ejercicio, sino la más completa, pues el inspector cuando se presenta en un centro o supervisa un programa del exterior desarrolla un trabajo comprehensivo, pues abarca desde alumnos, equipos directivos, familias, alumnos y, por supuesto, la visita al aula, ejercicio profesional por excelencia.

Javier Garralón Barba analiza una modalidad específica: las escuelas europeas y su relación con la Inspección de Educación. Estamos ante una oferta educativa singular, que raya la excelencia, puesta en marcha por la propia Unión Europea para la atención en principio de sus funcionarios, financiada por sus Estados y a la que contribuyen con una importante cuota de profesores. No sólo nos enseña cómo se articulan sus planes de enseñanza y las acreditaciones de sus alumnos, sino que nos transmite el valor del trabajo del inspector, por el aire fresco que representa el permanente contacto con los inspectores de educación de otros países, además de poner en valor lo que representan estas escuelas: «*el amor por su propio país y por una Europa unida, solidaria y próspera y ahora se enfrentan al reto de actualizarse y crecer abriéndose a una nueva sociedad*». Ahora que Europa está en la búsqueda de su camino en un mundo geoestratégico complejo, la lectura del trabajo de Javier Garralón nos hace aliados de sus desafíos y compromisos.

José Luján Castro nos lleva a una de las triadas de las funciones de la Inspección de educación: la evaluación del sistema educativo español. Una tarea importantísima en el conocimiento y diagnóstico del sistema educativo, y que, hasta la fecha, con la excepción de aproximaciones de estudios dispersos y fragmentarios, no se ha hecho.

Precisamente el primer acuerdo para un pacto educativo – hasta la fecha se han frustrados los tres intentos acometidos- debe partir de un acuerdo en el diagnóstico, fulcro de su necesario consenso. José Luján nos enseñará, para envidia profesional, cómo, en tiempos, participaba activamente la Inspección de educación en la función evaluadora; cómo llevó a cabo algunos estudios relacionados con la evaluación del sistema, de los que en buena medida José Luján fue responsable de los mismos. En la lectura de su trabajo descubriremos con pesar cómo, frente a la enteca realidad evaluadora actual, la Inspección de educación participó activamente en la evaluación del sistema educativo como demuestra el ejemplo, por lo demás excelente, que fue el Plan EVA, del que el propio autor fue máximo hacedor. Ahí nos deja la lección de cómo la inexistencia de un efectivo plan de evaluación del sistema educativo español no universitario impidió en su momento aprovechar satisfactoriamente los análisis y las conclusiones de los estudios llevados a cabo por la Inspección. Su propuesta es el regreso al imprescindible diagnóstico para moverse con seguridad en el terreno de la reforma e innovación: *«Se impone, por tanto, dejando atrás los constantes vaivenes de la política educativa española partidista, llegar a acuerdos que confluyan en un sistema educativo consensuado y en un plan de evaluación del mismo en el que queden definidos sus componentes, sus relaciones jerarquizadas, la metodología para su análisis y la forma de dar a conocer los resultados obtenidos y los problemas que subyacen»*. El profesorado, el currículo, el aprendizaje, los centros docentes, la comunidad educativa en su globalidad lo agradecerían. Y es que una educación honesta no puede prescindir de sus resultados.

El último trabajo está dedicado a la controvertida figura de la Alta inspección de Educación en materia no universitaria. Dada su complejidad y desconocimiento en la sociedad como entre los propios docentes, sin olvidar a los políticos, se ha tratado de exponer con precisión y claridad su concepto y justificación como título de la supervisión derivado de la Constitución de 1978. Se ha considerado, como no podía ser de otro modo, la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional que ha fijado sus posibilidades y límites, sin olvidar referencias valiosas extraídas del derecho comparado, especialmente Alemania, Suiza e Italia. Un derecho comparado que nos permite concluir que *«no somos originales»*, pues compartimos un mismo modelo, aunque los detalles sean distintos. La Alta Inspección, nacida para integrar el ordenamiento jurídico mediante la atenta observación del cumplimiento de la ejecución por parte de las comunidades autónomas de la legislación básica del Estado, desde su nacimiento, lleva una vida lánguida, pero la exime de responsabilidad última. Un documentado estudio, el más completo hasta la fecha publicado, en el que al final se pone la responsabilidad de su ineficacia y vida lánguida en el contexto político, o dicho con sus últimas palabras con las que cierra el artículo: *«Quizá estos vicios, desviaciones e incumplimientos no sean*

responsabilidad de la ineficacia de la Alta Inspección de Educación. Algo tendrá que ver nuestro modelo constitucional abierto y la cortesía al mismo, a la unidad del Estado que se asienta en la de la nación española junto al respeto a las convicciones y reglas democráticas».

Cinco artículos que procurarán a los profesionales de la educación un amplio conocimiento del quehacer de la Inspección de educación que habita en el Ministerio de Educación, con unas competencias reducidas a las pequeñas pero importantes ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, más los centros y programas en el exterior y la coordinación de la figura de la Alta Inspección de Educación del Estado que se ocupa de la supervisión de la ejecución de la normativa educativa por parte de las comunidades autónomas. Una Inspección de educación de un enorme valor en la conformación y actuación del Estado español por su íntima conexión con el exterior en un mundo convulso en el que es tan importante el desarrollo de decisiones estratégicas como culturales, además de cumplir un título implícito en la Constitución: la integración del ordenamiento jurídico educativo. Cinco artículos que sitúan a España en el centro de sus preocupaciones, al tiempo que proyectan la experiencia del pasado sobre el futuro, lo que esperamos que ayude a reducir ineficacias administrativas y alejar una visión provincialista. Es imprescindible aunar el ser de la Inspección de educación con la conciencia de su valor en manos del Estado, a lo que se orientan los trabajos de este número monográfico. De modo que invitamos al lector a adentrarse en sus páginas.

Queremos, por último, expresar nuestro agradecimiento a los autores y a la dirección y coordinación de la revista por toda la ayuda para la mejor edición de este número monográfico.

Elías Ramírez Aisa

Coordinador del monográfico

UNA PROPUESTA PARA REORGANIZAR
LA INSPECCIÓN EN EDUCACIÓN EN
EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Y FORMACIÓN PROFESIONAL

PEDRO AMBROSIO FLORES¹

RESUMEN

Actualmente, en el Real Decreto de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional existen tres áreas, diferenciadas, a su vez, en su estructura, organización y funcionamiento, sobre las que recaen diversas funciones y atribuciones en materia de inspección en el ámbito de competencias de dicho Departamento. Nos referimos a la Inspección Técnica educativa, a la Alta Inspección del Estado y a la Inspección General de Servicios.

Esta diferenciación está resultando absolutamente ineficaz, entre otras razones porque en las tres áreas de inspección mencionadas las normas de referencia para su ejercicio eficaz, o no están desarrolladas adecuadamente a la situación actual, o su desarrollo es de hace mucho tiempo y necesitan, a nuestro juicio, una razonable revisión y actualización, o no se han desarrollado, como es el caso de las atribuidas al área de la Alta Inspección del Estado en educación.

En las funciones que esas áreas tienen atribuidas por las normas actualmente vigentes, para cada una de ellas, se habla nítidamente de Inspección; sí, de tareas de inspección en diversos aspectos de la educación. Por tanto, si todos ellos los consideramos importantes, y para quien suscribe lo son, ¿por qué no explorar la idoneidad de la integración de esas áreas en una sola Unidad de Inspección en el ámbito de la Educación que rentabilice los esfuerzos y los recursos puestos a disposición, mediante la consecución de mayores cotas de eficacia, a través de consolidar la profesionalidad e independencia de criterio técnico de los funcionarios llamados a desempeñarla; tratando de potenciar las acciones de calidad de los centros y programas educativos en el exterior y de las Consejerías y Agregadurías de educación de las que dependen, o esas mismas acciones de calidad en la Alta Inspección del Estado o, también, la incidencia positiva que pudiera tener la participación o colaboración de esa única Unidad de Inspección en educación en las deseables acciones de calidad ejercidas en apoyo a otros órganos del Departamento?. Nuestra respuesta a estos interrogantes será siempre favorable a la integración propuesta, pues con ella pretendemos:

- Reforzar la eficacia de las tareas encomendadas a cada una de las áreas de inspección en educación de nuestra propuesta y otras que pudieran asignárseles en el futuro, al amparo de la normativa vigente en cada momento; atribuyéndolas a funcionarios del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) o del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE)

¹ Profesor e Inspector de Educación, ha formado parte de la Inspección Central del Ministerio de Educación y Formación Profesional, además de haber ocupado el puesto de Subdirector General Adjunto para la Inspección de Educación.

- Racionalizar la provisión de puestos de trabajo con perfiles profesionales sólidos para el desempeño de las funciones y atribuciones que les encomienda la normativa vigente, que mejorará la actuación inspectora en todas las áreas de actuación, a través de la efectiva profesionalización de sus integrantes
- Evitar la discrecionalidad, mediante la supresión de la práctica de nombramientos “accidentales”, para la cobertura de los puestos de trabajo a ellas asignados
- Homologar, como método habitual de trabajo, la planificación reflexiva de actuaciones y la presencia de la mejora continua en su desarrollo
- Propiciar la excelencia en el ámbito de las tareas de inspección en educación, más allá de la mera descripción en letra impresa del BOE que hacen de ella las normas vigentes; ya que, a través de la integración que proponemos, se facilitará que las actuaciones de Inspección en cada una de las áreas propuestas se basen en criterios técnicos definidos y homologables para cada una de ellas.

Palabras Clave: Estado, Constitución, Inspección, Supervisión, Ministerio de Educación.

ABSTRACT

Currently, in the Royal Decree on the basic organic structure of the Ministry of Education and Vocational Training there are three areas, in turn differentiated in their structure, organisation and operation, which are responsible for various inspection functions and powers within the scope of the Department’s competences. We are referring to the Technical Inspectorate of Education, the High State Inspectorate and the General Inspectorate of Services.

This differentiation is proving to be completely ineffective, among other reasons because in the three areas of inspection mentioned, the reference standards for their effective exercise are either not adequately developed for the current situation, or they have been developed for a long time and need, in our opinion, a reasonable revision and updating, or they have not been developed, as is the case of those attributed to the area of the High State Inspectorate in education.

The functions attributed to these areas by the regulations currently in force, for each of them, clearly refer to inspection; yes, inspection tasks in various aspects of education. Therefore, if we consider all of them to be important, and for the undersigned they are, why not explore the suitability of integrating these areas into a single Inspection Unit in the field of Education that makes the efforts and resources made available profitable, by achieving greater levels of efficiency, through consolidating the

professionalism and independence of technical criteria of the civil servants called upon to carry them out; by trying to boost the quality actions of educational centres and programmes abroad and of the “Consejerías” (Education Departments)and “Agregadurías” (Attaché Offices) on which they depend, or these same quality actions in the State High Inspectorate or, also, the positive impact that the participation or collaboration of this single Inspection Unit in education could have on the desirable quality actions carried out in support of other bodies in the Department? . Our response to these questions will always be favourable to the proposed integration, as our aim is to:

- Reinforce the effectiveness of the tasks entrusted to each of the areas of education inspection in our proposal and others that may be assigned to them in the future, under the protection of the regulations in force at any given time; assigning them to officials of the Education Inspectorate (CIE) or of the Education Inspectorate at the Service of the Education Administration (CISAE).
- Rationalise the provision of jobs with solid professional profiles for the performance of the functions and attributions entrusted to them by the current regulations, which will improve inspection performance in all areas of action, through the effective professionalisation of its members.
- Avoid discretionality by eliminating the practice of “accidental” appointments to cover the jobs assigned to them.
- To standardise, as a regular working method, the reflexive planning of actions and the presence of continuous improvement in their development.
- To promote excellence in the field of educational inspection tasks, beyond the mere description in print in the BOE that the current regulations make of it; since, through the integration that we propose, it will be easier for inspection actions in each of the proposed areas to be based on defined technical criteria that can be standardised for each of them.

Key words: State, Constitution, Inspection, Supervision, Ministry of Education.

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, en el RD de estructura orgánica del Ministerio de Educación y FP existen tres áreas, diferenciadas, a su vez, en su estructura, organización y funcionamiento, sobre las que recaen diversas funciones y atribuciones en materia de inspección en el ámbito de competencias de dicho Departamento. Nos referimos a la Inspección Técnica educativa, a la Alta Inspección del Estado y a la Inspección General de Servicios.

En primer lugar, respecto de las tareas de lo que conocemos como la Inspección Técnica de Educación, concretadas en la actual Inspección Central de Educación del Ministerio de Educación y FP y en las Inspecciones de Educación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el articulado de la -Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación- conocida como Ley Celáa, al tiempo que modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación -LOE- y deroga la Lomce establece alguna singularidad, nunca sustantiva, respecto de lo que se establecía, para dichas tareas, en diversos artículos de esta última, respecto de la Inspección Técnica Educativa. Así se modifican las letras a) y h) del artículo 151 de la LOE que quedan redactadas en los siguientes términos: «a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.» «h) Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación.»

Por otra parte se modifican los apartados a) y d) del artículo 153 de la LOE y se añaden dos apartados nuevos e) y f), en los siguientes términos: «a) Conocer, supervisar y observar todas las actividades que se realicen en los centros, tanto públicos como privados, a los cuales tendrán libre acceso.» «d) Participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los centros, respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce, así como formar parte de comisiones, juntas y tribunales, cuando así se determine. e) Elevar informes y hacer requerimientos cuando se detecten incumplimientos en la aplicación de la normativa, y levantar actas, ya sea por iniciativa propia o a instancias de la autoridad administrativa correspondiente. f) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias.»

También se añade un nuevo artículo 153 bis a la LOE, referido a los principios de actuación de la inspección educativa que queda redactado en los siguientes términos:

a) Respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas, defensa del interés común y los valores democráticos y evitación de cualquier conducta que pueda generar discriminación por razón de origen, género, orientación sexual, religión opinión o cualquier otra circunstancia personal o social. b) Profesionalidad e independencia de criterio técnico c) Imparcialidad y eficiencia en la consecución de los objetivos fijados d) Transparencia en cuanto a los fines de sus actuaciones, los instrumentos y las técnicas utilizados.»

Finalmente, la Ley Celáa, respecto de las atribuciones de la Inspección Técnica Educativa, añade un apartado 2 al artículo 146 de la LOE en los siguientes términos, « La evaluación de la función directiva de centros, servicios y programas será realizada por el cuerpo de inspectores de educación y formará parte de sus competencias.»

A la vista de estas singularidades, nunca sustantivas, insistimos, respecto de lo establecido por su predecesora, la Lomce, la Ley Celáa, respecto de la Inspección Técnica Educativa, no supone, para nuestra propuesta, ni novedad, ni contratiempo alguno ya que estas funciones y atribuciones, aún estableciéndose específicamente como funciones y atribuciones de la Inspección Técnica Educativa se pueden atribuir a cualquiera de las tres áreas de inspección a las que nos hemos referido anteriormente, siempre que, como consideramos que debiera ser, sean desempeñadas por funcionarios del cuerpo de inspectores de educación o del CISAE; consideración que es uno de los pilares de nuestra propuesta.

En segundo lugar, y siguiendo en el mismo cuerpo normativo, para garantizar el cumplimiento de las facultades que tiene atribuidas en materia de enseñanza la Alta Inspección del Estado, la Ley Celáa, en su apartado setenta y siete, modifica el artículo 149 de la LOE que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 149. Ámbito.

«Corresponde al Estado la Alta Inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución.»

Pero que, como su precedente, la derogada Lomce, en relación con las previsiones del artículo 149.1.30 de la Constitución española, la Ley Celáa no parece que “toque” las competencias de la Alta Inspección educativa; entre otras circunstancias por la previsible falta de desarrollo de esta última modificación normativa. Por

ello, en estos momentos tenemos que remitirnos a las funciones ya conocidas para la Alta Inspección de las que, a efectos de nuestra propuesta, solo citaremos las siguientes:

- Comprobar el cumplimiento por las CCAA del despliegue de la ordenación general del sistema educativo en su ámbito de gestión
- Comprobar que el currículo común fijado por el Estado, sea respetado en su territorio de gestión, al amparo de lo establecido en la precitada Ley, concretamente lo establecido en su apartado 5
- Comprobar que las condiciones para la obtención de los Títulos académicos y sus efectos se atienen a lo establecido por el Estado
- Velar por la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y obligaciones en materia de educación, así como por la igualdad en sus derechos lingüísticos; todo ello en el ámbito de su gestión

Por tanto, la Ley Celáa mantiene para la Alta Inspección del Estado las funciones y atribuciones que se recogían en normas precedentes y que se corresponden con lo que podríamos considerar funciones de supervisión de la legislación básica en materia de educación, que no deben confundirse con las ya citadas de la Inspección Técnica Educativa, y nos parece incuestionable que para el eficaz desempeño de estas se requiera, también, una formación técnica cualificada que nosotros identificamos como residente en el Cuerpo de inspectores de Educación (CIE) o del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE).

En tercer lugar, respecto de las tareas que tiene asignadas la tercera de las áreas de Inspección a las que nos estamos refiriendo, la actual Inspección General de Servicios del Ministerio de Educación y Formación Profesional, venía desarrollando sus funciones y atribuciones, en materia de Inspección, en lo que se refiere al personal, procedimientos, mejora de la gestión, régimen económico, instalaciones y dotaciones de los mismos, al amparo de las previsiones de la Orden de 10 de febrero de 1999, por la que se regulan las funciones y organización de la Inspección General de Servicios del entonces Ministerio de Educación y Cultura, que en su apartado segundo, las establece genéricamente refiriéndose a las de analizar y supervisar la actuación y funcionamiento de las unidades y servicios del Departamento y de sus organismos autónomos, así como de los centros dependientes o vinculados a los mismos, a fin de detectar posibles disfunciones en la actuación administrativa y en la gestión económica y financiera y presentar alternativas posibles, al objeto de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente y la consecución de los objetivos del Departamento.

Para nuestro propósito, las desglosamos en las que, entre otras, relacionamos a continuación:

Promover la agilización y transparencia en la gestión y la racionalización de los procedimientos de actuación, a través de un proceso de mejora continua en los procesos y en los resultados.

Estudiar sistemas que contribuyan a optimizar la utilización de los recursos humanos y materiales de las unidades y servicios integrantes del Departamento y sus organismos autónomos, así como de los centros a ellos vinculados, proponiendo, en su caso, medidas de reasignación de efectivos.

Velar por la adecuada utilización de los recursos públicos, de conformidad con los criterios de racionalización del gasto.

Analizar y evaluar la calidad de los servicios, así como proponer las medidas o reformas que se consideren adecuadas para el incremento de la misma.

Efectuar el seguimiento y canalizar las quejas y sugerencia formuladas por los administrados, en cumplimiento de la normativa vigente en relación a los servicios de información administrativa y atención al ciudadano.

Cualquiera otra función que, dentro de la naturaleza de las competencias propias de la Inspección General de Servicios, pueda ser atribuida a la misma por el Ministro o el Subsecretario del Departamento.

Para ello, la función inspectora será llevada a cabo, fundamentalmente, mediante visitas a las unidades, realización de auditorías funcionales, emisión de informes y propuesta de adopción de medidas de mejora o reforma.

El último referente normativo, en cuanto a funciones y atribuciones de la actual Inspección General de Servicios del Ministerio de Educación y FP, lo encontramos en el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, que aborda el desarrollo de la última estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional; donde se establece que a la Inspección General de Servicios del Departamento, corresponde la ejecución de los programas de inspección de los servicios departamentales, la evaluación del funcionamiento de los centros dependientes o adscritos al Departamento, la coordinación de las actuaciones en materia de igualdad de género a que se refiere el artículo 6.3.s), de dicho Real Decreto, el impulso y colaboración con las unidades para la simplificación de los procedimientos y métodos de trabajo, el mantenimiento de la información contenida en el Sistema de Información Administrativa, y la coordinación

de las actividades vinculadas con las evaluaciones de las políticas públicas de competencia del Departamento “en apoyo del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas del Ministerio de Política Territorial”, de acuerdo con el plan de evaluaciones de políticas públicas que apruebe el Consejo de Ministros, así como las demás funciones atribuidas en la normativa vigente.

En definitiva, sus funciones y atribuciones se corresponden con tareas de inspección, también en el ámbito de la educación, pero referidas a procedimientos, mejora de la gestión, régimen económico, instalaciones y dotaciones de los mismos. Sí, de inspección en el ámbito de la educación, pero, como decimos, referidas a detectar y corregir posibles disfunciones en la actuación administrativa y en la gestión económica y financiera y presentar alternativas posibles para su mejora, así como, específicamente, al control de la gestión económica de los centros docentes, dependientes del Departamento.

A este respecto, y por considerar que también refuerza nuestra propuesta, diremos ya que estas funciones y atribuciones fueron desempeñadas eficazmente, no hace mucho tiempo, en gran parte por inspectores técnicos de educación del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE), además de otros funcionarios con diferentes perfiles profesionales pero no procedentes del cuerpo de inspectores de educación.

En todo caso, nos parece incuestionable que para el eficaz desempeño de estas se requiere, también, una formación técnica cualificada que nosotros identificamos como coincidente, en buena parte, con la actualmente reconocida al Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) y al Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE), del que algunos de sus funcionarios, como hemos dicho, ya las ejercieron con solvencia profesional acreditada. En este mismo sentido, cabe decir, también, que en determinadas administraciones autonómicas hay espacios de actividad compartida entre ambos tipos de inspección actuales, la inspección técnica educativa y la inspección general de servicios.

Finalmente, por considerarlo como un refuerzo más de nuestra propuesta de integración hemos de poner de manifiesto que todas las funciones de esta área de inspección se desarrollan de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de una Ley ya derogada: la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Es decir, en las tres áreas de inspección descritas las normas de referencia para su ejercicio eficaz, o no están desarrolladas adecuadamente a la situación actual, o su desarrollo es de hace mucho tiempo y necesita, a nuestro juicio, una razonable revisión

y actualización, o no se han desarrollado, como es el caso de las atribuidas al área de la Alta Inspección del Estado en educación.

Con esta breve descripción de las funciones y atribuciones de cada una de estas tres áreas, con cometidos de inspección en el ámbito de la educación, pretendemos poner de manifiesto, de manera simplificada, si se quiere, pero muy adecuada a nuestras pretensiones, los ámbitos de actuación de las mismas, para, a partir de ellos, explorar la posibilidad e idoneidad de una propuesta de integración a partir de la concurrencia de ellas en una única área de Inspección en el Ministerio de Educación y FP que desarrollaremos en estas líneas al amparo de USIE, a quien agradecemos su acogida en estas páginas.

En definitiva, estamos proponiendo una nueva concepción organizativa para la Inspección en el ámbito de la Educación y en el marco de las actuales atribuciones del Ministerio de Educación y FP.

Como metodología de trabajo y en consecuencia con lo dicho hasta ahora, todos los aspectos de la actuación inspectora en educación de este Departamento ministerial los agruparíamos en los siguientes bloques de actividad:

Áreas de inspección en el estricto ámbito competencial del Ministerio de Educación y FP.

- Área de Inspección técnica educativa.
- Área de inspección técnica en administración y servicios.
- Área de inspección en el ámbito competencial Estado-CCAA.
- Área de la Alta Inspección.

2. LA SITUACIÓN ACTUAL EN LAS DIVERSAS ÁREAS DE INSPECCIÓN MENCIONADAS

Para facilitar la comprensión de la propuesta nos centraremos en torno a tres aspectos que consideramos relevantes en cada una de las tres áreas citadas: respecto a las funciones y atribuciones, respecto a las condiciones de trabajo de los funcionarios llamados a desempeñarlas en la actualidad, particularmente las relativas a su proceso de selección o adscripción inicial y permanencia en esos puestos de trabajo; así como a la formación continua necesaria para su desarrollo y, finalmente, respecto a la planificación de las actividades a desarrollar, curso a curso, como método habitual de trabajo.

Entendemos que deteniéndonos, brevemente, en el modo de llevar a cabo, actualmente, los referidos mandatos de las normas vigentes, en las tres diversas áreas de ins-

pección actualmente existentes en el ámbito del Ministerio de Educación y Formación Profesional, es un buen ejercicio que nos permitirá aproximarnos a la situación actual de cada una de esas tres áreas (La inspección Técnica Educativa: la Inspección Central de Educación y las Inspecciones de educación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla; la Alta Inspección del Estado y la Inspección General de Servicios) y, en consecuencia, “avistar” su problemática actual que, lo diremos ya, de no remediarse pronto pondrá en serio peligro la supervivencia de lo que denominaremos genéricamente las tareas de Inspección en el ámbito de la educación, dentro de la estructura de dicho Departamento y, no menos importante, la supervivencia de las funciones y atribuciones que las normas reconocen a los responsables de las tareas de inspección en el ámbito de la educación, a través de la consolidación de su profesionalidad e independencia –como la propia Ley Celáa mantiene en el artículo 153 bis, apartado b) de la modificada LOE, en los siguientes términos: <Profesionalidad e independencia de criterio técnico>.

Sí, profesionalidad e independencia de criterio técnico frente a la arbitraria inestabilidad de funcionarios con funciones definidas en la letra impresa del BOE, pero no reconocidas suficientemente por la estructura organizativa ministerial que las debiera promover y sustentar eficazmente y, en consecuencia, también, la necesaria permanencia en este Ministerio de la vigencia efectiva de lo establecido, Ley educativa tras Ley educativa, respecto del ejercicio de la Inspección como una de las responsabilidades de los poderes públicos en materia de educación, que vaya mucho más allá de figurar como letra impresa en el BOE.

Esta “alerta”, sobre el peligro de la supervivencia de las tareas de inspección, en el ámbito del Departamento, que acabamos de formular no es producto de una ensoñación, sino fruto de la experiencia acumulada en este Ministerio, donde lenta, pero continuamente, se vienen produciendo decisiones de diversa “tipología administrativa” que concurren, agresivamente, unas veces en la devaluación o menosprecio progresivo de las tareas de inspección en educación y otras, no pocas, en la desconsideración administrativa para los funcionarios que las vienen desempeñando; a través de “asaltos” a puestos de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), al menos en una de esas áreas, para asignarlos a otras “finalidades” nunca fundamentadas por el interés general, sino más bien por la necesidad de atender a lo que podríamos denominar como “caprichos de cargo”; pero siempre “a cargo” de la estructura y efectivos de las tareas de Inspección- con mayúsculas- que competen a este Ministerio, mediante la asignación de las correspondientes dotaciones de puestos de trabajo de inspector a finalidades que nada tiene que ver con esas específicas tareas de inspección en educación sobre las que, aprovechando este espacio, reivindicamos su absoluta necesidad de permanencia como servicio público indispensable para los fines de la educación; al mismo tiempo que recha-

zamos la hipótesis, supuestamente “liberal”, de creación de “agencias independientes” para que, según sus promotores, se cumplan eficazmente las previsiones de la norma respecto de ese servicio público indispensable.

En las otras dos áreas de inspección a las que nos venimos refiriendo estos “asaltos” podrían convertirse en atropellos al no estar definidos los perfiles profesionales de los que han de desempeñarlos, pues la laxitud, en la práctica, respecto de lo previsto en la norma de provisión, para la cobertura de los puestos de trabajo a ellas asignados, por concurso, son un claro indicador de que, a nuestro juicio, la dotación de esos puestos no evita la práctica, en estas también, de esa diversa “tipología administrativa” que acabamos de mencionar para la otra. Su efectiva forma de provisión y requisitos de acceso parecen diseñados para facilitar “una gran movilidad” entre sus efectivos y no se vislumbra, tampoco en ellas, intención de profesionalizar su desempeño, para la que la estabilidad de sus integrantes es un elemento sustancial.

2.1 Las tres áreas de inspección, actualmente existentes, a que nos referimos son las correspondientes a:

- La Inspección Técnica de educación del Ministerio de Educación y FP, tanto la que se corresponde con la actual Inspección Central de Educación, integrada en la Subdirección General de Centros, Inspección y Programas de dicho Departamento ministerial, “alumbrada” en el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, que sigue la senda de otros anteriores por la que viene transitando, y transita, la lenta pero continua “difuminación”, en la práctica, de las tareas de inspección en el ámbito de la educación en el Departamento; así como en las Inspecciones Técnicas de educación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El resplandor de dicho “alumbramiento” no nos despierta de nuestro “letargo administrativo”, con derivaciones en la profesión inspectora en educación, ya que la visión que de la Inspección en Educación pueda tener en estos momentos el Ministerio de Educación y Formación Profesional, no se avistan en esta estructura, para ninguna de las actuales tres áreas descritas, ni nuevas ni buenas expectativas profesionales, respecto de su organización y funcionamiento, que contribuyan a la necesaria revisión e innovación y consolidación de funciones tan importantes para el sistema educativo, en general, y, en particular para esta profesión en el ámbito de competencias del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Por tanto, la “alerta” a la que hemos hecho referencia está más que justificada en esta situación. Sólo hemos cambiado de ubicación en el organigrama. Nada más, ya que, como viene siendo habitual desde el año 2000, al abordar dicha estructura orgánica, en lo que respecta a las funciones de la Inspección Técnica educativa,

se atribuyen a una Dirección General, en este caso la de Planificación y Gestión Educativa. Lo dicho, cambio de ubicación en el organigrama. Nada más.

Ello, nos lleva a considerar que, una vez más, tras la entrada en vigor de la nueva Ley Celáa, no se producirá una revisión o diseño nuevo de las funciones y atribuciones, ni de los efectivos, ni de su forma de provisión ni de normas que promuevan la consolidación de esas funciones y atribuciones. Por ello, para avanzar en nuestra propuesta, hemos de recurrir a normativa que data de 1996; como si desde entonces no hubiera habido evolución en este ámbito profesional de la educación en nuestro país. Pero lo hacemos con gusto, pues en esas fechas todavía la Inspección Técnica educativa, en el ámbito de competencias del Departamento, era una profesión que, al menos en la norma, tenía presencia y consistencia en el ordenamiento necesario para su organización y funcionamiento.

Por tanto, en ausencia de nueva normativa, las funciones y atribuciones de la actual Inspección Central de Educación del Departamento y de las inspecciones de educación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, vienen recogidas en la ORDEN de 29 de febrero de 1996 por la que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación, modificada por la de 3 de agosto de 1996. En ellas se establece que las funciones de la Inspección de Educación serán desempeñadas por los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Inspectores de Educación y al cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE). Así mismo, en ella se establece que los inspectores ejercen sus funciones y atribuciones bajo el principio de planificación que se concreta, curso a curso, en los respectivos Planes de Actuación de la Inspección Central del Departamento y Plan de actuación de las Inspecciones de educación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En esta Orden Ministerial de 1996, la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, de entonces, es el centro directivo del Departamento, al que corresponde, sin perjuicio de la superior dirección del Secretario de Estado de Educación, la dirección de la Inspección de Educación, así como el establecimiento de los planes de actuación de la misma para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.

Respecto de la organización de la Inspección de educación, el apartado Decimotercero de dicha Orden ministerial establece que el ejercicio de las competencias que corresponden al Departamento para el desempeño de la función inspectora en materia de educación, en orden a garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del sistema educativo, se atribuye a la Secretaría de Estado de

Educación. A partir del año 2000, la situación cambia a peor, pues en el Real Decreto de estructura orgánica básica del Departamento, de ese año, se suprime la Subdirección General de Inspección, que se recupera en estructuras posteriores.

Por último a efectos de estas reflexiones la Inspección Técnica de Educación, en esta Orden Ministerial de 1996, se configura de acuerdo con los principios organizativos de jerarquía planificación, especialización, profesionalidad, trabajo en equipo y evaluación de resultados y asimismo, a efectos de nuestra propuesta, esta Orden también prevé que los Inspectores de Educación podrán llevar a cabo cualquier otra tarea que se les encomiende en la Administración educativa, de acuerdo con las normas en vigor. Esta misma versatilidad de los inspectores también se establece en la reciente Ley Celáa.

- La Alta Inspección del Estado, dependiente funcionalmente del Departamento y orgánicamente del Ministerio de Política Territorial, a través de las Delegaciones del Gobierno en las CCAA, cuya regulación viene establecida sucesivamente en el tiempo en el denominado Marco Competencial en Educación actualmente vigente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En concreto, nos referimos, entre otras, a las siguientes:

En primer lugar los Reales Decretos de los años 80. Es el caso del Real Decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, de Presidencia del Gobierno, por el que se crean los Servicios de la Alta Inspección de Educación del Estado en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana. Y al Real Decreto 1448/2000, de 28 de julio, que completa la creación de la Alta Inspección, extendiéndolas a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

Les siguen la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, que reguló en los artículos 103 y 104 la Alta inspección. Y llegamos así hasta la vigente regulación, la de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que reproduce lo dispuesto en aquella primera. Esta última, como hemos dicho, ha sido modificada por la Ley Celáa que ha derogado, a su vez, la Lomce.

Como dice el inspector de Educación D. Elías Ramírez Aisa, último Subdirector General de Inspección del Departamento, “es preciso poner de manifiesto que a la vista de las anteriores regulaciones la Alta inspección del Ministerio de E y FP llega hasta el siglo XXI”.

Sí, pero no es menos cierto que la Ley Orgánica 2/2006, que se modifica por la Ley Celáa, -Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación- le dedica también solo dos artículos, el 149 y el 150,

Se modifica el artículo 149, que queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo 149. Ámbito.

Corresponde al Estado la Alta Inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución.»

Se modifica la letra e) del apartado 1 del artículo 150 quedando redactado en los siguientes términos:

«e) Verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado».

Aunque, tampoco, sin la previsión de cómo se han de ejercer las funciones y atribuciones que en ellos se recogen y cuales serían los perfiles profesionales más adecuados para su desempeño, lo que supone, en definitiva, que las sucesivas normas se limitan a reproducir contenidos similares y que en este siglo XXI seguimos sin el adecuado desarrollo de dichos preceptos normativos. Mucho nos tememos que, en un tiempo, esto mismo podrá decirse respecto de la modificación que la Ley Celáa ha introducido, para esta área de Inspección, sólo en dos de sus apartados; aunque, bien es verdad, que su promulgación es muy reciente. Pero, todo se andará.

En todo caso, las funciones nucleares de esta área de inspección en educación o no se hacen o se hacen en condiciones siempre difíciles, como bien conoce el ya citado D. Elías Ramírez. Es, precisamente por esa dificultad, por la que se requeriría de la necesaria profesionalidad e independencia de criterio técnico de sus titulares y que nuestra propuesta plantea como inexcusable. Profesionalidad e independencia de criterio técnico que, como hemos visto anteriormente, asume esta misma Ley Celáa en su articulado al referirse a los principios de actuación de la inspección educativa.

A la vista de estas recientes disposiciones normativas, pero, insistimos, aún sin previsión del adecuado desarrollo, consideramos fundadamente que la provisión de los puestos de trabajo necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas por la normativa vigente a los funcionarios que deben llevarlas a cabo se mantendrá incólume

en las actuales tres áreas de Inspección en educación descritas, mediante la “excitante” provisionalidad inherente a la libre designación, bajo el paraguas de la comisión de servicios. Circunstancia que, obviamente, a nuestro juicio, lastra el desarrollo eficaz de las funciones asignadas, tanto ahora como en el futuro si es que se revisaran. También consideramos que el necesario desarrollo normativo, que amparase el ejercicio de las tareas encomendadas con profesionalidad e independencia, de las funciones de la Alta Inspección en educación en el ámbito competencial Estado-CCAA, ni se hace ni se hará; siendo, por tanto, un elemento más a favor de los supuestos “liberales”, como ese grupito de ciudadanos que impulsaron una proposición de Ley, ya citada, en la que nada menos que plantearon que las tareas encomendadas a la Alta Inspección del Estado se llevaran a cabo por una “Agencia independiente”- “la Agencia de la Alta Inspección educativa”- que asumiera las funciones de “la Alta Inspección Educativa”,...en detrimento de los funcionarios, una vez más. Creemos que “asaltos” como este, u otros de esa diversa “tipología administrativa” a la que nos hemos referido, resultarían mucho más complicado de plantear administrativamente, si las funciones y atribuciones de la Alta Inspección del Estado estuvieran representadas por funcionarios con capacidades profesionales consolidadas e independencia de criterio técnico y con un acreditado método de trabajo planificado. Nos estamos refiriendo, también en este caso, a los necesarios perfiles profesionales que para su desempeño concurren en los funcionarios del Cuerpo de Inspectores de Educación o del CISAE.

- Las funciones y atribuciones de la actual Inspección General de Servicios del Ministerio de Educación y Formación Profesional, como ya se ha dicho, se circunscriben a tareas de control y evaluación de los servicios del Departamento ministerial y sus organismos públicos.

Interesa poner de manifiesto, a los efectos de estas reflexiones, que en la norma que las regula -la Orden de 10 de febrero de 1999, ya citada- aparecen términos como inspeccionar y supervisar el funcionamiento de órganos y unidades vinculadas o dependientes del Departamento. Son tareas de evaluación y control, en su actual ámbito de competencias, que para nuestra propuesta están absolutamente justificadas en el desglose de sus funciones que hemos hecho más arriba; pero que, hoy por hoy, entendemos que no se están llevando a cabo. Pero antes de referirnos brevemente a algunas de las funciones que en nuestra propuesta podrían asignarse a esta área de Inspección en educación hemos de plantear, para el normal desempeño de ellas, que sería necesaria una mínima adaptación normativa que las permitiera ejercer con el suficiente amparo legal. Nos referimos a la singularidad derivada de la intervención de esta área de Inspección de nuestra propuesta en lo que podríamos denominar “los ámbitos competenciales compartidos” que se dan

en las Delegaciones del Gobierno de las CCAA respecto de los funcionarios de la Alta Inspección en ellas destinados o en las Consejerías y Agregadurías en el exterior, integrantes de la misión diplomática en el país donde radican.

Anunciada esta necesidad, continuaremos con nuestra propuesta refiriéndonos a, entre otras, las que, por ejemplo, deberían hacerse en los centros y programas de la Acción Educativa Española en el Exterior (AEEE) y en los centros directivos de los que dependen (por ejemplo, las Consejerías y Agregadurías de Educación), así como la actualización y control de las Estadísticas de la AEEE; o las relativas a la formulación de propuestas de simplificación y agilización de procedimientos en los diversos órganos y unidades dependientes del Departamento (nos podríamos referir a actuaciones relacionadas con el control de calidad, que, por ejemplo, redundarán en la mejora de la calidad educativa que en ellos se oferta, retomando, por ejemplo, los modelos de calidad EFQM que el propio Ministerio impulsó no hace mucho tiempo, o cualquiera otro), o la verificación del cumplimiento de los diversos planes y programas que se desarrollen en esos órganos y unidades, así como la coordinación e impulso de los programas de calidad que se implanten por el Departamento en sus órganos y unidades, por ejemplo en las dependencias de la Alta Inspección del Estado en las Delegaciones del Gobierno de las CCAA. En todo caso, las actuaciones de la Inspección en educación, en cualquiera de sus ámbitos de actividad, se llevarían siempre a cabo respetando el reparto competencial y sujeto, siempre, a las directrices del Tribunal Constitucional y con la explícita voluntad de colaboración.

2.2 Problemática derivada de la situación actual

Lo que se pone de manifiesto en las líneas precedentes es una dispersión, en tres áreas distintas, (pero no tan diversas que impidiera otra organización distinta a la actual y en una única Unidad de Inspección en educación), de las tareas de Inspección en educación que actualmente tiene atribuidas el Departamento en su ámbito competencial. Las únicas concurrencias entre las tres áreas de inspección, en el ámbito de la educación, son el deficiente proceso de dotación de los efectivos de personal que han de desarrollar las funciones que, actualmente, tienen encomendadas y la falta desarrollo y actualización de las normas que rigen su organización y funcionamiento, junto a una actualizada revisión de sus funciones y atribuciones.

En todo caso, las diversas normas organizativas y de funcionamiento de las tres áreas de Inspección aludidas, recogen sus funciones y atribuciones y, a nuestro juicio, presentan suficientes argumentos para no desechar desde el principio esa exploración que proponemos para la posible integración de las mismas en una única Unidad de Inspección en Educación, dentro de la estructura orgánica básica del Ministerio de

Educación y FP y dotada adecuadamente de puestos de inspección con perfiles profesionales definidos correspondientes con los que acreditan los funcionarios integrantes del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) o del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE).

Antes de continuar con este propósito, es preciso poner de manifiesto que las circunstancias actuales de la política en España no permitirían modificar el modelo actual de reparto competencial entre el Estado y las CCAA, en el ámbito de la educación. Por ello, ese planteamiento no ha sido nunca objeto de consideración al redactar estas líneas y, por tanto, declaramos ya que no es esa nuestra pretensión, sino que lo que se pretende es que, partiendo de la legislación vigente, formular, respecto de las atribuciones actuales de las tres áreas de inspección en el ámbito de la educación, ya descritas, una reorganización de la estructura administrativa que las sustente por considerar, la actual, en algunos casos progresivamente ineficaz para los fines del Departamento y, en otros, como sería el caso de la actual Inspección Central, por considerarla en riesgo serio de desaparición, no solo de las funciones y atribuciones que tiene, sino, también, de los efectivos de la propia Inspección Central de Educación como tal, a través de ese lento pero continuo proceso de “difuminación” de los perfiles profesionales de los inspectores al que nos hemos referido anteriormente. Más concretamente, la actual política de personal del Departamento, para con esta área de inspección, conduciría a su desaparición por “inanición”, considerando, a estos efectos, la figura del inspector de educación como “nutriente básico”, con la formación adecuada, de la actividad profesional de inspección. ¡Qué decir, a este respecto, de la “difuminación de funciones”, de las otras dos áreas de inspección a las que nos venimos refiriendo!: La Inspección General de Servicios del Departamento ya solo figura en la estructura del Departamento como un Órgano dependiente de la Subsecretaría que para conocer sus funciones, también progresivamente “difusas”, hemos de trasladarnos hasta una Orden, ya citada, nada menos que de 1999; la Alta Inspección ni está ni se la espera en la actual situación, pues nada garantiza que sus funciones y atribuciones se relancen por el mero hecho de que figuren en letra impresa del BOE, ahora mediante la Ley Celáa, pero nada más; convertida en una “deconstruida” oficina de trámites que no se corresponde con las previsiones de la norma ni con su mandato constitucional. En esta situación es mucho más fácil (para los supuestos “liberales”, por ejemplo) justificar la necesidad de las “agencias independientes” para abordar con eficacia, dicen ellos, las tareas encomendadas al Departamento por las normas vigentes.

Por tanto, con el actual reparto de competencias Estado-CCAA asumido, nos limitamos a reflexionar sobre las funciones y atribuciones del Ministerio de Educación y FP en los tres ámbitos de la Inspección en educación y dentro de su actual marco

competencial, para, tras dicha reflexión, formular una propuesta de reorganización por integración de dichas tareas de inspección en una estructura única más acorde a las necesidades y fines del Departamento y que, al mismo tiempo, con ella se pueda contribuir a que, junto a su inexcusable permanencia en el tiempo, las funciones que se le asignarían se pudieran ejercer con más eficacia y profesionalidad e independencia de criterio técnico, como recoge la Ley Celáa.

2.2.1 Consideraciones respecto a la actual Inspección Central de Educación, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, y para la actual Inspección de Educación de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Para esta primera área, de las tres descritas, debemos poner de manifiesto que actualmente, respecto a las funciones y atribuciones de ambas inspecciones, la Central y la de las Ciudades autónomas (cuyas referencias normativas de organización y funcionamiento datan de 1996 y no se han modificado desde entonces), hay una quiebra total en la relación que, indiscutiblemente, debiera corregirse y poder retomar así la necesaria colaboración, tanto en lo referido a las jefaturas de ambas inspecciones como en lo relativo a la metodología de trabajo de las mismas, de manera que se corrigieran situaciones como la vigente en la que la Inspección Central del Ministerio, actualmente, no asume tareas, en el ámbito de las específicas tareas de inspección, tan irrenunciables, como las de cooperación territorial y de coordinación que debería ejercerse desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional hacia las inspecciones de educación de dichas Ciudades autónomas, como ya se venía haciendo en tiempo no muy lejano. Se requiere, por tanto, retomar funciones y atribuciones que no hace mucho tiempo se asumían y desarrollaban, con eficacia, desde la actual Inspección Central de educación de dicho Ministerio. Entre ellas la supervisión periódica del desarrollo de los planes de actuación de esas ciudades autónomas en los que se deberían incluir objetivos claros, curso a curso, y la evaluación de su desarrollo que pueden y deben establecerse atendiendo a la singularidad de esas Ciudades autónomas. La citada revisión de los correspondientes planes de inspección ha de plasmarse en el diseño del Plan de Actuación de cada una de ellas, a través de propuestas de actuación realistas basadas en las singularidades de ambas Ciudades autónomas, en el ámbito de la educación. La dirección y control del mismo debería recaer en la Inspección Central de Educación, a través de los inspectores jefes de esas inspecciones de educación de Ceuta y Melilla.

Otro aspecto importante que no debemos desdeñar es la revisión de la provisión de los puestos de inspección en esas Ciudades autónomas y la necesaria formación continua, ineludible, de los llamados a desempeñarlos; pues en su inmensa mayoría son ocupados por inspectores accidentales o en comisión de servicios; todo ello sea dicho

sin demérito de los que los vienen ocupando, ya que han participado en los únicos procesos de provisión habilitados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional para tal fin y en el marco de la “política” de personal, manifiestamente mejorable, también en este ámbito, que se viene practicando con ocasión de cada vacante producida.

Para el caso específico de la Inspección Central de Educación del Ministerio de Educación y Formación Profesional, en lo relativo a sus funciones y atribuciones, reguladas en la **Orden de 29 de febrero de 1996, ya citada**, habría que considerar, además de las específicas referidas a las actuaciones en los centros de la red educativa española en el exterior - lo que supone una amplísima variedad de actuaciones y tareas, además de su heterogeneidad y complejidad, así como el ámbito territorial donde deben ejercerse que, al menos, se extiende por 30 países de los cinco continentes y comprende no menos de 80 centros con presencia educativa española, en torno a 40.000 alumnos y más de 1300 profesores en los distintos centros y programas educativos en el exterior - las derivadas de las múltiples tareas y actividades que se realizan para otras Unidades del citado Ministerio o la colaboración prestada a otros Departamentos ministeriales, de las que más adelante se ofrece un recuento no exhaustivo, en el epígrafe denominado, a estos efectos, como colaboración con otras Unidades del Ministerio de Educación y FP o de otros Departamentos ministeriales.

Ya nos hemos referido al tratar la problemática de las Ciudades autónomas a la lamentable política de personal del Departamento respecto de la Inspección educativa; pero no es solo la Inspección Técnica de educación en esas Ciudades autónomas la que la padece. En efecto, respecto a las condiciones de trabajo de los funcionarios llamados a ejercer las funciones y atribuciones de la Inspección Central del Ministerio de educación, -los inspectores técnicos centrales-, la situación tampoco se ha abordado con criterios racionales que pudieran definirla como propia de una política de personal racional; sobre todo porque, como se sabe, el Ministerio carece de personal propio y, como no celebra convocatorias para la cobertura de los múltiples puestos vacantes, tiene que adscribir, en comisión de servicios, a personal de las CCAA, que, en estas circunstancias, si optan a los puestos vacantes, no es por su atractivo profesional ni retributivo, sino por otros intereses, también legítimos. Pero es que la grave ausencia de la adecuada gestión de personal no termina ahí pues, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, al incorporar a esos funcionarios procedentes de las CCAA, no les reconoce complementos retributivos ya consolidados por sus Administraciones autonómicas de procedencia, como es el complemento por formación permanente-sexenio-; lo que ha llevado a un agravio comparativo con el resto de los inspectores de educación de las Administraciones Públicas de las CCAA. Nosotros, por el contrario, consideramos que el ejercicio profesional de la Inspección, como servicio público, cuya

raigambre histórica pretendemos contribuir a perpetuar con esta propuesta, es una potestad administrativa que exige una regulación de su situación profesional que no solo delimite y actualice claramente sus funciones y atribuciones, sino, y muy importante, también las condiciones en que se va desarrollar su ejercicio.

El modo de provisión de los puestos de trabajo de inspector técnico central, debería ser el concurso-oposición, como la propia norma establece y, para garantizar su movilidad, el concurso general de traslados, con indicación, en ambos procesos, de perfiles profesionales en algunos supuestos que se consideren necesarios, por lo que la RPT debería ser la adecuada y suficiente para el desarrollo eficaz de las funciones y atribuciones establecidas. En fin, la actual gestión de personal es una calamidad que debilita a la Inspección en educación del Departamento como elemento sustancial de su estructura y repercute negativamente en el servicio que se presta a la educación y a los ciudadanos contribuyentes.

Respecto a la planificación como método de trabajo habitual, el Plan de actuación debe recoger con mayor precisión las actuaciones a desarrollar, en cada espacio temporal definido, en el marco de las funciones atribuidas por la norma a la Inspección en educación. La dificultad de su diseño gira en torno a la clara detección de las necesidades del Departamento, para actuar con profundo conocimiento de las áreas de trabajo objeto de inspección, aspecto que no garantiza la actual política de personal del Departamento para con ella, con la finalidad de la mejora continua de dichas áreas de trabajo y, por extensión, del sistema educativo. Además, otro elemento fundamental de la tarea de inspección es que el inspector actúe con solvencia profesional e independencia de criterio técnico, no condicionada por una situación de inestabilidad derivada de unas condiciones de trabajo no adecuadas para establecer, con criterio profesional, las propuestas de mejora que procedan a la autoridad educativa que corresponda, dentro de la estructura que proponemos en estas líneas.

El plan debería diseñarse para periodos anuales o bienales, en función de las tareas a desarrollar, aunque abierto a la posibilidad de periodos más amplios, para insertarlo en planes de trabajo de mayor alcance temporal, en función de las características de dichos planes de trabajo y tomando como referencia para diseñarlo las actuaciones a desarrollar con carácter preferente curso a curso. Un buen ejemplo de ello han sido los últimos planes de actuación de los últimos años, por ejemplo, donde se abordaron, a lo largo de uno o dos cursos académicos planes específicos de actuación respecto de diversos objetivos, referidos a su organización y funcionamiento, tales como la eficacia del ejercicio de los equipos directivos de los centros del exterior, la eficacia de los procesos de enseñanza, aprendizaje y sus resultados, la eficacia de las enseñanzas de

la lengua española en algunos de los programas de la acción educativa española en el exterior, (es el caso de los centros de Guinea Ecuatorial), análisis de las programaciones didácticas de las materias del currículo en los diversos centros y programas del exterior, por ejemplo en las secciones españolas en Italia. En definitiva, el Plan de actuación de la Inspección en educación debería diseñarse desde la perspectiva de considerarlo un plan de mejora continua.

En este sentido, como tiene dicho el Consejo Escolar del Estado *“los planes de mejora son instrumentos de gran importancia en el continuo perfeccionamiento del proceso educativo que se desarrolla en los centros. Dichos planes deberán atender todos y cada uno de los elementos personales, organizativos y de equipamiento de los centros. No obstante, se debe tener presente que el correcto funcionamiento de los centros depende de manera fundamental del factor humano presente en los mismos y este factor se caracteriza por su carácter contingente, variando de unos casos a otros. Con independencia de que sea conveniente acudir a modelos de calidad ya acuñados con carácter general para tener una visión global de la problemática que encierran, no cabe duda que los planes de mejora de los centros deberán estar directamente adaptados al ámbito donde van a ser aplicados, por lo que los modelos de calidad externos elaborados al margen de los centros deberán ser recibidos con cautela y adaptados a la realidad del centro específico”*.

Respecto a ello, nosotros nos manifestamos de acuerdo con esta declaración de principios y añadimos que el conocimiento del medio en el que se va a actuar es fundamental para la buena ejecución de las tareas encomendadas y a ello contribuirá, sin duda, la estabilidad en el ejercicio de los llamados a realizar estas tareas.

A este respecto, los diversos tipos de elementos a los que atender en el diseño de los planes de mejora, entre otros serían:

- Los recursos materiales disponibles: aulas de clase, aulas de recursos, biblioteca, laboratorios, patio, instalaciones deportivas, mobiliario, recursos educativos...; y la gestión de la dirección y gestión desde el punto de vista de la gestión administrativa del centro: gestión de la labor directiva, organización y funcionamiento de los servicios, relaciones humanas, coordinación y control, que serían tareas propias del área de Inspección Técnica de Administración y Servicios de nuestra propuesta.
- Los Aspectos pedagógicos: PEC (proyecto educativo), PCC (proyecto curricular), evaluación inicial de los alumnos, adecuación de los objetivos y los contenidos, tratamiento de la diversidad, metodología didáctica, utilización de los recursos educativos, evaluación, tutorías, logro de los objetivos previstos, así como

los recursos humanos: nivel científico y didáctico del profesorado, experiencia y actitudes del personal en general, capacidad de trabajar en equipo, ratios alumnos/profesor, tiempo de dedicación, teniendo en cuenta que los servicios y las actuaciones que realizan las personas son los que determinan la calidad de toda organización. Que serían tareas cuyo abordaje correspondería al área de Inspección Técnica educativa de nuestra propuesta.

Al respecto, la Ley Celáa establece en su apartado 62 que “ El proyecto educativo incorporará un plan de mejora, que se revisará periódicamente, en el que, a partir del análisis de los diferentes procesos de evaluación del alumnado y del propio centro, se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno”. Por nuestra parte mantendremos, también, que los planes de mejora, pueden considerarse como un instrumento de formación continua para los inspectores de educación.

En este sentido, entre los espacios de mejora en los centros y programas de la acción educativa española en el exterior, es inexcusable el seguimiento de las programaciones didácticas de las diferentes materias curriculares que se imparten en ellos, para su progresiva mejora y homogeneización, salvando las singularidades de cada uno de ellos; pues su dispersión actual junto a la falta de concreción de aspectos importantes de las mismas pone de manifiesto la necesidad de mejorar, sobre todo en centros y programas considerados de excelencia. En este sentido, consideramos que una buena tarea del área de inspección técnica educativa, de nuestra propuesta, debería ser el seguimiento y análisis de la programación didáctica, pues considerada como un elemento de calidad, al mismo tiempo que contribuye a la formación de los docentes, también reforzaría la objetividad e independencia de criterio técnico de las tareas de Inspección ante las Consejerías de Educación en los centros y programas de su demarcación y para los que la propia Administración educativa española pretende la excelencia, como ya hemos dejado dicho.

Por otra parte, el plan de actuación de la Inspección, debe ser el eje que, derivado de sus funciones y atribuciones, conecte y fomente la colaboración con las otras unidades del Departamento involucradas en su desarrollo; en nuestro caso, fundamentalmente con la Unidad de Acción educativa exterior, pero no solo con ella.

Otro ejemplo de esa requerida coordinación sería la coordinación en los planes, programas y convenios de cooperación territorial que impulsa el Ministerio con las Ciudades autónomas y, en concreto, con las Jefaturas de la Inspección Técnica de educación de Ceuta y Melilla, así como con los responsables de la gestión de las Consejerías y Agregadurías y los centros y programas del exterior que dependen de ellas. A estos

efectos, también, sería conveniente que los planes debieran prever los recursos materiales y técnicos necesarios para la supervisión de las actividades planificadas curso a curso; sobre todo en épocas como la presente donde la visita presencial a los centros y programas no va a ser el medio habitual de trabajo. Ello requeriría que en el diseño del plan de trabajo, con independencia del ámbito temporal al que se pueda referir, la reflexión en su diseño debe prever las adaptaciones a las situaciones que se puedan presentar: debe ser abierto a las diversas contingencias, pero siempre fundamentado y basado en una realidad que derivará del conocimiento del capital humano y los recursos puestos a disposición para el ejercicio de las tareas que conlleva su desarrollo. Todo ello requiere, insistimos, estabilidad profesional y ámbitos temporales de ejercicio mucho más amplios que los de una comisión de servicios “accidental”.

Por otra parte, el Plan anual de inspección del Departamento (o, como hemos dicho, bienal, según las propuestas de actuación) bien diseñado sería un instrumento extraordinario que, obligaría a seguir pautas comunes a los responsables del desarrollo de sus actividades y tareas- los inspectores de educación-, por ejemplo, en aspectos tan sustanciales como los procesos de renovación en la adscripción, de profesores y asesores, a puestos del exterior, o lo que es lo mismo, la supervisión del ejercicio profesional de los docentes y asesores que ocupan esos puestos en el exterior. A este respecto, una derivada de la deficiente gestión de personal que se viene realizando, y a la que ya nos hemos referido más arriba, es la inaplazable mejora de los concursos de méritos para el acceso a esos puestos; mejora que ya propuso el último Subdirector General de Inspección y que no fue considerada por las otras Unidades del Ministerio implicadas en su aplicación. Así mismo resulta inaplazable, también, la mejora de los procesos de renovación en la adscripción de los funcionarios docentes y asesores en el exterior, donde sería muy necesario profundizar en su desarrollo y empezar a considerarlo no como un trámite sino como una tarea fundamental que prestigie, indirectamente, los concursos de méritos de acceso a esos puestos de docentes y de asesores de la Acción Educativa española en el exterior y, por añadidura, directamente, a los responsables de su adecuado control y mejora subsiguiente: el área de Inspección Técnica Educativa de nuestra propuesta de integración.

La presencia de una Inspección eficaz en estas actuaciones se justifica sobradamente, una vez más, por la deficiente gestión de personal del Departamento, en esta área. Es un hecho, ya comentado en otro apartado de estas reflexiones, que el Ministerio de Educación y FP no tiene personal para cubrir las necesidades de efectivos de personal docente en sus diferentes áreas de competencia en los centros y programas del exterior. En este sentido, y por ser algunas de las funciones de la Unidad de Acción exterior colindantes con las de la Inspección Central de Educación, concretadas en la

participación en la selección y posterior renovación de las necesidades de personal docente en los centros y programas de la Acción Educativa Española en el Exterior, se da la circunstancia de que esta Unidad de Acción Exterior, también se “nutre”, para atender una parte significativa de sus atribuciones, de funcionarios docentes provenientes de las diversas CCAA, en comisión de servicios, que ante la ausencia de expectativas profesionales del ámbito docente en esa Unidad de Acción Exterior no tienen más expectativas de futuro profesional, en dicha Unidad de Acción Exterior-con cometidos de pura gestión-, que la de esperar a la próxima convocatoria de puestos en el exterior en que puedan participar con arreglo a la normativa vigente. Y no lo decimos en demérito suyo, sino como otra deficiencia de la gestión de personal del Departamento que, también aquí, es manifiestamente mejorable; pues a los “accidentales destinatarios” de esas comisiones de servicio se les responsabiliza de tareas muy importantes que, a nuestro juicio, requerirían, también, de estabilidad y perspectiva de futuro en el ejercicio de las mismas; entre otras circunstancias porque el proceso y resultado de su trabajo repercute en las tareas de inspección de los centros y programas que ellos atienden en diversos aspectos de la gestión de la Acción Educativa Española en el Exterior.

En consecuencia con lo dicho, los planes de actuación de la Inspección en educación y los planes de mejora de un centro educativo, así como las implicaciones de las áreas de gestión relacionadas con los programas de la Acción educativa española en el exterior, superan el tiempo de una comisión de servicios y requieren, por tanto, para su seguimiento eficaz, en unos casos, y para su adecuado desarrollo, en otros, de un ámbito temporal más amplio que el previsto para una comisión de servicio, lo que requiere de una clara estabilidad de las plantillas o de las RPT, pues, si como debieran, los planes de mejora establecen los elementos sobre los que se ha de actuar e incidir en el análisis subsiguiente, a fin de detectar eficazmente las necesidades del centro o programa y aplicar las mejoras que se consideren oportunas, ello solo será eficaz si el ámbito temporal de actuación de los responsables de su desarrollo, ya sean inspectores en educación o personal de las áreas de gestión, no están supeditados a comisiones de servicio anuales y discrecionales en las que no se sabe si se podrá o no continuar, “accidentalmente”.

2.2.2 Consideraciones respecto a la actual Alta Inspección del Estado, en el Ministerio de Educación y Formación Profesional

Solo las actuales tareas y actuaciones que hasta ahora vienen realizando actualmente los funcionarios de la Alta Inspección en educación en cada una de las CCAA, justificarían sobradamente la integración propuesta, dada la absoluta “desconexión” de las mismas con la específica tarea de inspección en educación a las que se refieren las normas, ya citadas, que regulan su organización, en su sentido amplio, en el ámbito

de la educación, pero que se han de llevar a cabo en el ámbito de las Delegaciones del Gobierno en las CCAA y, como hemos dicho, con una doble dependencia de sendos Departamentos ministeriales: Educación y FP y Política Territorial.

De las atribuciones de la Alta Inspección, citadas en la introducción a estas líneas, solo tienen relevancia actualmente las propias de la gestión puramente administrativa que, por otra parte son las más comunes y definidas en los planes de trabajo de las diferentes áreas de la Alta Inspección en las Delegaciones del Gobierno en las CCAA, es decir, del Ministerio de Política Territorial, Departamento que, en la práctica, considera a las áreas de la Alta Inspección, organizativa y funcionalmente, no con mucho más rango administrativo que una jefaturas de servicio.

En concreto, desde el punto de vista de las tareas de gestión que la actual Alta Inspección lleva a cabo, ésta se circunscribe, básicamente, a la cada vez más frecuente gestión de procesos administrativos relacionados principalmente con la homologación y convalidación de estudios extranjeros universitarios y no universitarios. A las que añadiremos, a continuación, algunas otras de las más comunes que se insertan en los respectivos planes de trabajo:

- Realización de exámenes que el CIDEAD plantea a los alumnos que cursan enseñanzas en la modalidad de “a distancia”.
- Presencia en las Comisiones de seguimiento de los convenios suscritos por el Ministerio de E y FP y las CCAA.
- Información al público sobre la estructura del sistema educativo español.

Poco que ver con las que, en el ámbito de sus competencias, la norma les asigna y a las que hemos hecho referencia en otros apartados de estas reflexiones, si quiera brevemente. En todo caso, podríamos decir que los directores del área funcional de la Alta Inspección en las Delegaciones del Gobierno de las CCAA, no tienen una visión constitucional de sus funciones.

Como decíamos al principio de este apartado solo lo dicho hasta ahora justificaría sobradamente la propuesta de integración que estamos formulando; pero es que, además, la definición de los perfiles profesionales de los funcionarios en ellas destinados no se corresponde con las funciones y atribuciones encomendadas, o no se corresponden con las más importantes que debieran realizar; ni, por otra parte, los actuales perfiles existentes en sus plantillas o RPT responden a las que efectivamente vienen realizando.

Finalmente, los planes de actuación de las actuales áreas de la Alta Inspección carecen, a nuestro juicio, de un adecuado diseño y de una adecuada planificación de

tareas que, cuando lo hacen, se ven desbordados por actuaciones incidentales que son las preponderantes en su trabajo diario. Respecto de las características que debieran reunir los planes de actuación en esta área de Inspección actualmente existente en el Departamento nos remitimos a lo ya dicho para este mismo elemento de planificación en el área de Inspección Técnica Educativa, salvando las especificidades de las funciones atribuidas a esta área de la Alta Inspección en educación.

2.2.3 Consideraciones respecto a la actual Inspección General de Servicios del Ministerio de Educación y Formación Profesional

Con la aparición del último Real Decreto de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se constata que, a nuestro juicio, la Inspección General de Servicios del Departamento va perdiendo relevancia en esa estructura ministerial, al menos si nos atenemos a su presencia en el BOE, donde, en ese último Real Decreto, ya citado, ha quedado relegada a un Órgano dependiente de la Subsecretaría y con funciones muy genéricas que permiten interpretaciones no coincidentes, y que, en todo caso, no benefician, administrativamente, su posición en el organigrama ministerial. Por extensión, tampoco la de los actuales Inspectores generales de servicios.

Como en el caso de las otras dos áreas de Inspección en educación que estamos proponiendo, el desarrollo de las funciones de esta área de Inspección Técnica de Administración y Servicios, también, está sujeto al principio de planificación y, por tanto, sus planes de actuación tendrían que tener en cuenta las mismas consideraciones que hemos formulado para el área de Inspección Técnica educativa.

Por otra parte, como en el caso de las otras dos áreas de inspección citadas, al abordar las funciones de esta área no tenemos más referencia que recurrir a la Orden ministerial, ya citada, de 10 de febrero de 1999, y a las funciones que, genéricamente para los diferentes Departamentos Ministeriales, están reguladas en el Real Decreto 799/ 2005, de 1 de julio. En todo caso, se circunscriben, como ya hemos dicho, a tareas de control y evaluación de los servicios de los Departamentos ministeriales y sus organismos públicos. Por tanto, también, del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Hemos de poner de manifiesto que el desarrollo de estas funciones del área de Inspección Técnica de Administración y Servicios, también, está sujeto al principio de planificación. En todo caso, son tareas de evaluación y control, en su ámbito de competencias (por ejemplo, de las *Consejerías de Educación y los centros docentes de la Acción Educativa española en el exterior, o la renovación y control de las Estadísticas propias de la*

AEEE) o la realización de propuestas de simplificación y agilización de procedimientos en los diversos órganos y unidades dependientes del Departamento (nos podríamos referir a actuaciones relacionadas con el control de calidad, que, por ejemplo, redundarán en la mejora de la calidad educativa, retomando los modelos de calidad EFQM del propio Ministerio de entonces), verificación del cumplimiento de los diversos planes y programas que se desarrollen en esos órganos y unidades, así como la coordinación e impulso de los programas de calidad que se implanten (por ejemplo en las dependencias de la Alta Inspección del Estado en las Delegaciones del Gobierno de las CCAA), propuestas de simplificación y agilización de procedimientos (los podemos referir a actuaciones relacionadas con el control de calidad en centros educativos del exterior colaborando con la Inspección Técnica en Educación, Consejerías y Agregadurías, que, por ejemplo, redundarían en la mejora de la calidad educativa de los centros y en la calidad de servicio prestado a los alumnos y sus familias en las respectivas demarcaciones de las Consejerías de las que dependan; sin menoscabo de la superior dirección que corresponda a las Embajadas), verificación del cumplimiento de los diversos planes y programas que se desarrollen en los centros y programas e impulsados por el área de Inspección Técnica educativa como, por ejemplo, homologación de programaciones didácticas en centros, secciones y agrupaciones, así como la coordinación e impulso de los programas de calidad y mejora continua que se implanten, curso a curso y, también, colaborando en la actualización de estadísticas de la acción educativa española en el exterior y de las que correspondan a la Alta Inspección del Estado.

Reiteramos que para algunas de las tareas y actividades, que atribuimos a esta área de inspección en el ámbito de la educación, e identificamos en nuestra propuesta como área de Inspección Técnica de Administración y Servicios, será preciso adaptar la legislación, brevemente, de manera que al amparo de esa necesaria adaptación sean posibles actuaciones en el área de la Alta Inspección del Estado ya que ésta aun dependiendo funcionalmente del Ministerio de Educación y Formación Profesional, orgánicamente depende de las Delegaciones del Gobierno de las CCAA, es decir de otro Departamento ministerial, el de Política Territorial.

3.- JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DE INTEGRACIÓN DE ACTUACIONES DE LAS TRES ÁREAS DE INSPECCIÓN DESCRITAS EN LOS APARTADOS ANTERIORES EN UNA ÚNICA UNIDAD DE INSPECCIÓN EN EDUCACIÓN

Para la viabilidad de nuestra propuesta- el reto al que nos enfrentamos-, la integración en una sola Unidad de Inspección, de las tareas de la actual Inspección Central de Educación, junto a las de las Inspecciones de educación de las Ciudades autónomas

de Ceuta y Melilla, con las de la actual Alta Inspección del Estado y con la actual Inspección General de Servicios, todas ellas dependientes del Ministerio de Educación y Formación Profesional, debería llevarse a cabo en un Órgano coordinador de las diversas actuaciones de Inspección de dicho Departamento, incluido en el correspondiente Real Decreto de estructura orgánica básica. Propuesta que, con rango de Dirección General, se podría crear con la denominación de **Dirección General de Coordinación, Cooperación e Inspección.**

Para facilitar la comprensión de la propuesta nos hemos centrado en torno a tres aspectos que consideramos relevantes en cada una de las tres áreas de Inspección, ya citadas: respecto a las funciones y atribuciones, respecto a las condiciones de trabajo de los funcionarios llamados a desempeñarlas; particularmente las relativas a su proceso de selección o adscripción a esos puestos y, finalmente, respecto a la planificación de las actividades a desarrollar, curso a curso, como método habitual de trabajo.

En las tres áreas objeto de estas reflexiones, o mejor dicho, en las funciones que esas áreas de Inspección tienen atribuidas por la norma actualmente vigente, se habla nítidamente de Inspección; sí, de tareas de inspección en diversos aspectos de la educación. Por tanto, si todos ellos los consideramos importantes, y para quien suscribe lo son, ¿por qué no explorar la idoneidad de la integración de esas áreas en una sola Unidad de Inspección en el ámbito de la Educación que rentabilice los esfuerzos y los recursos puestos a disposición, mediante la consecución de mayores cotas de eficacia, a través de consolidar la profesionalidad e independencia de criterio técnico de los funcionarios llamados a desempeñarla; tratando de potenciar las acciones de calidad de los centros y programas educativos en el exterior y de las Consejerías y Agregaduras de educación de las que dependen, o esas mismas acciones de calidad en la Alta Inspección del Estado o, también, la incidencia positiva que pudiera tener la participación o colaboración de esa única Unidad de Inspección en educación en las deseables acciones de calidad ejercidas en apoyo a otros órganos del Departamento?

La respuesta a estos interrogantes nos conduce a considerar como una necesidad ineludible la integración de esas actualmente dispersas áreas con cometido de Inspección en el ámbito del Ministerio de Educación y Formación Profesional, entre otros por las siguientes razones:

- Reforzar la eficacia de las tareas encomendadas a cada una de las áreas de inspección en educación de nuestra propuesta y otras que pudieran asignárseles en el futuro, al amparo de la normativa vigente en cada momento; atribuyéndolas a funcionarios del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) o del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE).

- Racionalizar la provisión de puestos de trabajo con perfiles profesionales sólidos para el desempeño de las funciones y atribuciones que les encomienda la normativa vigente, que mejorará la actuación inspectora en todas las áreas de actuación, a través de la efectiva profesionalización de sus integrantes.
- Evitar la discrecionalidad, mediante la supresión de la práctica de nombramientos “accidentales”, para la cobertura de los puestos de trabajo a ellas asignados.
- Homologar, como método habitual de trabajo, la planificación reflexiva de actuaciones y la presencia de la mejora continua en su desarrollo.
- Propiciar la excelencia en el ámbito de las tareas de inspección en educación, más allá de la mera descripción en letra impresa del BOE que hacen de ella las normas vigentes; ya que, a través de la integración propuesta, se facilitará que las actuaciones de Inspección en cada una de las áreas propuestas se basen en criterios técnicos definidos y homologables para cada una de ellas.

4.- INTEGRACIÓN DE ACTUACIONES DE INSPECCIÓN EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN UNA ÚNICA UNIDAD DE INSPECCIÓN: CONCRECIÓN DE NUESTRA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN Y POSIBLE CARGA DE TRABAJO ATRIBUIBLE

A la vista de cuanto antecede respecto de la situación de las actuales, y dispersas, áreas de Inspección descritas, se considera una necesidad ineludible la integración de las mismas en una única *Unidad de Inspección en educación*, dentro de la estructura orgánica básica del Departamento. Como método de trabajo para concretar nuestra propuesta, a continuación proponemos una relación, no exhaustiva, de las que ahora se vienen desempeñando por la Inspección Central de Educación del Departamento y de otras que consideramos que se deberían seguir prestando, como ya se había hecho en cursos precedentes; no solo porque la consideremos a ésta como la más definida en cuanto a funciones y perfiles profesionales que se requieren para su desempeño, sino porque tomando como referencia las tareas de Inspección a ella asignadas en la actualidad iremos incorporando las provenientes de las otras dos áreas de Inspección, evitando solapamientos y duplicidades, para, junto a las que la propia Ley Celáa incorpora en su articulado, nunca sustantivas, como hemos dejado dicho, y de las que, en este momento, desconocemos su posible desarrollo, conformar así el total de funciones y atribuciones que concurrirían en esa única Unidad de Inspección en educación resultante de nuestra propuesta de integración. Con ello, además, podríamos determinar la carga de trabajo con la que dotaríamos a esa única Unidad de Inspección en educación y que justificaría, sobradamente, su pertenencia a una nueva Dirección General de

Coordinación, Cooperación e Inspección que estamos proponiendo para la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y FP.

Para ello, retomamos lo ya dicho anteriormente sobre los aspectos de la actuación inspectora en el Ministerio de Educación y FP en la actualidad y que hemos agrupado en los dos grandes bloques que ahora reiteramos y que integrarían la Unidad de Inspección en educación en el ámbito competencial del Ministerio de Educación y Formación Profesional:

Área de inspección en el ámbito competencial del Ministerio de Educación y FP

- Área de Inspección técnica educativa.
- Área de Inspección Técnica de administración y servicios.
- Área de inspección en el ámbito competencial Estado-CCAA.
- Área de la Alta Inspección.

A.- En el Área de Inspección Técnica Educativa se integrarían las que hemos citado anteriormente para esta área, referenciadas a la normativa vigente, además de otras que se derivarían del articulado de la Ley Celáa; sin que podamos concretarlas, en estos momentos, por desconocer su posible desarrollo; así como un grupo de actividades de apoyo a otros centros directivos y/o unidades del Departamento que se han venido aportando en cursos precedentes.

Por lo que respecta al ámbito de la **Acción Educativa Española en el Exterior, tanto el Real Decreto 1027/93, como el 1138/2002**, contemplan la actuación de la Inspección en los diversos programas de la acción educativa española en el exterior y que se concretaría en torno a las que más adelante se relacionan, a las que incorporamos (recuperamos) algunas que con mucho éxito se venían realizando en el ámbito de la cooperación internacional con diversos países de Iberoamérica:

Desde el punto de vista de las genuinas tareas de Inspección en educación se ha venido participando en las tareas y actividades propias de actuaciones tales como las que se relacionan más adelante; bien es verdad que la presencia de la actual Inspección Central de Educación ha ido perdiendo peso específico, o lo que es lo mismo, se ha ido “difuminando”, en favor de las unidades de gestión, por lo que utilizando un símil futbolístico podríamos considerar esa pérdida de peso específico como si, dicha presencia institucional de la Inspección se haya ido “achicando” progresivamente al amparo de los sucesivos “entrenadores”, también con mucha movilidad, de esas supuestas áreas de gestión. En todo caso las relacionamos, no por nostalgia sino como prueba de que se pueden hacer las tareas encomendadas al Departamento mucho mejor de lo que se están haciendo actualmente; entre otras consideraciones porque esas supuestas unidades de

gestión del Ministerio, en ausencia de una política de personal coherente en el mismo, se nutren de funcionarios docentes en comisión de servicios (una parte importante de ellos con diversos periodos de adscripción en el exterior en convocatorias precedentes) que no tienen más expectativas de futuro profesional en esas áreas de gestión que la de esperar a la próxima convocatoria de puestos en el exterior en la que puedan participar y no lo decimos en demérito suyo, sino en demérito de la nefasta gestión de personal del Departamento que, como hemos dicho, también aquí, es manifiestamente mejorable.

Por tanto, respecto de la colaboración con la Unidad de Acción Educativa Exterior reseñamos no solo las directamente relacionadas con ella, sino, también, por su complementariedad, las que se prestan a la Subdirección General de Personal, por compartir ambas la gestión del personal en el exterior:

Participación en la constitución de Tribunales y Comisiones de valoración de final de etapa educativa para los alumnos escolarizados en los diversos programas de la Acción Educativa Española en el Exterior (AEEE), con ocasión de la finalización de los estudios seguidos en ellos y que le dan opción a la obtención del Título español de Bachillerato.

Tribunales de los Institutos Bilingües de los países del Este; en alguno de ellos, actualmente, solo como observadores.

Tribunales de las pruebas OIB (opción Internacional del Bachillerato), en las Secciones internacionales de Francia.

Tribunales en las Secciones españolas en Italia, como observadores.

Tribunales en las diversas secciones españolas en las Escuelas Europeas.

Planes de evaluación de los diversos programas de la AEEE.

Informes y estudios sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje y sus resultados, así como sobre la eficacia de los equipos directivos.

Participación en actividades relacionadas con el acceso, mediante concurso de méritos, a través de las convocatorias anuales de puestos de docentes y asesores en el exterior que hace el Ministerio periódicamente.

En las propuestas, a la Comisión de selección, de las pruebas escritas que han de superar los candidatos a dichos puestos.

En la presidencia de las diversas comisiones de valoración para el acceso a esos puestos.

En la coordinación de los cursos de formación para profesores y asesores de la AEEE que han obtenido puestos en centros y programas de la AEEE.

En el proceso de renovación en la adscripción a puestos del exterior, al amparo de las previsiones de la norma vigente, mediante la emisión de los correspondientes informes de inspección que se deriven de dicho proceso de renovación.

Participación en determinados aspectos de la gestión de las vacantes que se propondrán en cada uno de los concursos de méritos a puestos del exterior, curso a curso.

Análisis de las propuestas de necesidades de profesorado en los centros y programas del exterior, curso a curso, contribuyendo a la racionalización de las plantillas de docentes en los diversos centros y programas del exterior.

Participación en otras comisiones de apoyo a diversas unidades con incidencia en la AEEE, mediante la impartición de formación técnica sobre diversos aspectos, participación en grupos de trabajo y en comisiones de asistencia técnica a otras Unidades del Ministerio.

Participación en la Comisión de seguimiento de los centros de convenio (fundamentalmente con sede en iberoamerica).

Realización de la evaluación de los conocimientos de lengua y cultura españolas de los alumnos de nuestros programas de la AEEE; por ejemplo el llevado a cabo en Guinea Ecuatorial .

Participación en la evaluación de algunos programas de la AEEE, propuestos por la Unidad de Acción Educativa Exterior; por ejemplo del PEI.

Intervención mediante actuaciones compartidas con el SEPIE, OEI y Unidad de Acción Educativa Exterior, todas ellas en el ámbito de la promoción de la lengua y cultura españolas en el exterior.

Apoyo a las Consejerías de Educación en el exterior, mediante la asistencia técnica requerida, derivada de las reformas del sistema educativo de los países de su demarcación, por su incidencia en los periodos lectivos asignados a los currículos de los programas de la AEEE que en ellos gestionan, fundamentalmente de las ubicadas en el ámbito de los centros de convenio y en las de algunas de los países del Este (por ejemplo Rumanía y Polonia).

Coordinación e impartición de cursos de Supervisión Educativa, fundamentalmente a profesionales de la educación de Iberoamérica.

Estudios sobre el programa de Secciones Bilingües, orientado a su consolidación

y mejora posibles (por ejemplo en Polonia), en el marco de la entrada en vigor de nueva normativa de sus Ministerios de Educación.

Estudios sobre los futuros objetivos de los sistemas educativos de los países donde se desarrollen programas educativos de la red de la AEEE.

Estudio sobre la organización y funcionamiento de los centros del exterior, para su mejora continua mediante el impulso de planes de mejora propios de una mejora continua de la calidad educativa, en el marco de lo que debería ser un objetivo de actuación inexcusable adecuado a “la pretensión” de excelencia educativa en los diversos centros y programas del exterior.

Estudio sobre la organización y funcionamiento de las Secciones internacionales, con opción española, en diferentes países, sobre todo en el ámbito de los países de la Europa Central y Oriental (PECOs), pero no solo en estos, derivados de la incidencia que en los programas de la AEEE tienen la promulgación de normas de sus ministerios respectivos en dichos programas.

Participación en el grupo de trabajo PISA, donde a la vista de sus publicaciones se pone de manifiesto que las evidencias mostradas en los diversos estudios pueden ser una buena guía para profundizar en la mejora de la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos; ya que parece existir un desajuste indudable entre la importante movilización de recursos destinados a la educación y los resultados académicos de los alumnos.

Relacionamos, a continuación, algunas de las actividades que, en el ámbito de la gestión de personal se prestan a la Subdirección de Gestión de Personal del Departamento:

Coordinación de las actuaciones de las comisiones de valoración de méritos del concurso de docentes y asesores en el exterior, puesto que son presidias por inspectores.

Coordinación y valoración de los concursos de traslado de docentes del ámbito de gestión del ME y FP.

Apoyo y Asesoramiento a la Subdirección General de Personal en la resolución de las reclamaciones y recursos que los candidatos a los puestos de la AEEE pudieran plantear en el desarrollo de los concursos de méritos que periódicamente se convocan.

En el ámbito de la Subdirección General de Títulos, del Ministerio de Ciencia e Innovación

Participación, mediante el correspondiente informe técnico que sirve de base para la redacción de Resoluciones sobre expediciones de habilitación de títulos académicos

de ciudadanos de terceros países que pretenden ejercer la docencia en España; hoy día dejados al criterio de funcionarios de ese ministerio que se basan para ello en los modelos de resolución precedentes diseñados por la Inspección Central de Educación.

Supervisión de las propuestas de Títulos de alumnos de Bachillerato y ESO matriculados en los centros y programas de la AEEE.

Supervisión de las propuestas de Títulos de alumnos de Formación Profesional matriculados en los centros docentes de las Academias Militares donde se cursan, simultáneamente a su formación militar de Suboficiales, las enseñanzas autorizadas de Formación Profesional de grado medio y superior.

En otros ámbitos de actuación y a instancias de la **Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial:**

Organización de Simposios y Jornadas específicas que refuercen las tareas y atribuciones de la Inspección en Educación del Ministerio de Educación, así como la coordinación- desde el punto de vista estrictamente profesional- de actuaciones propias de la inspección de las CCAA: Se trataba de organizar simposios de carácter estrictamente profesional destinados a los inspectores de educación de las diversas CCAA y del propio Departamento.

Encuentro sobre atención educativa a alumnos con altas capacidades.

Encuentros con las autoridades de las Academias militares respecto a diversos temas relacionados con los Títulos de Formación Profesional y la organización de sus enseñanzas, así como su autorización.

En el ámbito de la **Subdirección General de Cooperación Territorial e Innovación Educativa:**

Coordinación en su diseño y supervisión en su desarrollo del Plan de actuación de las Inspecciones provinciales de Ceuta y Melilla.

Informes de diverso tipo demandados por dicha Subdirección General, relacionados con la Supervisión de las propuestas de Títulos de alumnos de Bachillerato y ESO matriculados en los centros y programas de la AEEE.

Gestión y representación del Departamento en la Agencia Europea para el desarrollo de la Educación especial.

Supervisión del proceso de creación y valoración de los candidatos a los premios a la calidad en actuaciones de compensación educativa.

Participación en comisiones de valoración para las subvenciones sin ánimo de lucro y otras varias que curso a curso se vienen convocando, con participación de centros de la mayoría de las CCAA.

En otros ámbitos de actuación y a instancias de la Secretaría General de Formación Profesional:

En el ámbito de la **Subdirección General de Ordenación e Innovación de la Formación Profesional**:

Gestionamos, cual dirección provincial (aceptemos el símil), todo lo relativo a las Academias y Escuelas Militares en el marco de los convenios suscritos con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, Ministerio de Defensa y algunas de las CCAA. Este aspecto de las tareas de Inspección en estas Academias Militares se ha reforzado últimamente con la incorporación de nuevas enseñanzas de Formación Profesional en dichas Academias y Escuelas militares. Concretamente con los nuevos Títulos de Grado Medio para el personal de tropa y marinería.

Análisis de la propuesta de plantillas de profesores en las diversas Academias y Escuelas militares.

Participación en el informe de la OCDE sobre orientación Escolar, en el ámbito de las enseñanzas de Formación Profesional.

Colaboración en la información trasladada a las Direcciones provinciales de Ceuta y Melilla para mejorar los procesos de justificación de gasto de los fondos del Fondo social europeo.

Estudio e informe de la oferta educativa más idónea en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y en las Academias militares con enseñanzas autorizadas de F.P.

Finalmente, planteamos las que se deriven de lo previsto por la Ley Celáa, para el ámbito de las funciones y atribuciones de la Inspección en educación, en su «Disposición adicional trigésimo novena, relativa a los Centros dependientes de otras Administraciones públicas, donde se establece específicamente para las Academias y Escuelas militares que:

«1. El Gobierno regulará las condiciones de aplicación, en los centros dependientes de otras Administraciones públicas, de lo establecido en la presente Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, para los órganos de gobierno y participación de los centros públicos.

2. Los centros docentes militares, autorizados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, que dispongan de núcleos de formación profesional que impartan enseñanzas de formación profesional del sistema educativo se regirán por la presente Ley, por la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar, y lo establecido por la normativa específica en lo referente a su denominación, normas internas de organización, funcionamiento, gobierno y autonomía. Asimismo, se establecerán mecanismos de coordinación entre los Ministerios correspondientes, con el objetivo de definir las necesidades y los requisitos precisos, todo ello encaminado al cumplimiento del currículo de los títulos de formación profesional.

3. El Gobierno determinará las condiciones de experiencia y formación pedagógica para que el personal de la Escala de Suboficiales de las Fuerzas Armadas pueda impartir enseñanzas de formación profesional como Profesor Técnico para determinados ciclos formativos relacionados con su especialidad, exclusivamente dentro del ámbito del Ministerio de Defensa en los Centros Docentes Militares.»

En el ámbito del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAD)

Planificación del comienzo de curso en las aulas itinerantes.

Asesoramiento en la admisión de alumnos en estas aulas y en ejercicio docente de los maestros en ellas destinados.

Supervisión de la organización y funcionamiento de las aulas itinerantes.

Supervisión de los materiales didácticos elaborados por el CIDEAD.

En el ámbito de la Subdirección general de Becas y Ayudas al estudio y Promoción Educativa

Supervisión de los procesos de concesión de diversos Premios en el ámbito del Departamento, tales como:

Premios de Formación Profesional.

Premios extraordinarios y nacionales de Bachillerato.

Las actividades a desarrollar en estas tareas consisten, entre otras, en la propuesta y corrección de las pruebas que deben superar los alumnos para optar a los citados premios.

En el ámbito de la Subdirección General de Ordenación Académica.

Diseño y elaboración de las actas de evaluación de los centros de la red de la AEEE y de las Academias Militares: revisión y edición .

Supervisión de las propuestas de Títulos de los alumnos escolarizados en centros y programas de la Acción española educativa en el exterior y de las Academias Militares acogidas a convenio entre Ministerio de Educación y Formación Profesional, Ministerio de Defensa y CCAA.

Informes sobre el proceso de implantación de nuevas enseñanzas- derivadas de cambios normativos- y su incidencia en los centros y programas del exterior y en las Academias Militares.

Otras actividades que se deriven de lo previsto en el articulado de la Ley Celáa; sin que podamos concretarlas, en estos momentos, por desconocer su posible desarrollo

Nos referimos, para esta área de Inspección en educación, además de las que se reconocen en la propia Ley como tareas específicas de Inspección en educación, entre otras, a las siguientes en las que también se podría participar:

- En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, en aquellas tareas que el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis de la modificada LOE, pueda establecer para el diseño de los currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.»
- Así mismo, respecto de la necesaria evaluación de la función directiva a la que hace referencia el apartado Setenta y seis bis de la Ley Celáa redactado en los siguientes términos: «2. La evaluación de la función directiva de centros, servicios y programas será realizada por el cuerpo de inspectores de educación y formará parte de sus competencias.»
- Por otra parte, respecto de las funciones del personal docente, la Ley Celáa establece en su Disposición adicional cuadragésima octava algún cambio de las funciones del personal docente en el sentido de que si los funcionarios docentes que muestren una manifiesta falta de condiciones para ocupar un puesto docente o una notoria falta de rendimiento que no comporte inhibición, podrán ser removidos de su puesto de trabajo y realizar otras tareas que no requieran atención directa con el alumnado. La remoción ha de ser consecuencia de un expediente contradictorio que finalice con una evaluación negativa realizada por la inspec-

ción educativa.»

- Así mismo, también, sería muy pertinente la participación de esta área de inspección, como garante de las acciones de calidad, en las actuaciones que se deriven de lo establecido en esa misma Ley, respecto de la calidad educativa que se recoge en los siguientes términos:

«2. Las Administraciones educativas fomentarán acciones de calidad educativa que podrán dirigirse, de manera específica, a aspectos de una etapa o enseñanza de las impartidas por el centro o, de manera general, a aspectos asociados a una consideración integral del centro y podrán tomar como referencia diversos modelos de análisis y gestión. A tal fin, los centros docentes que desarrollen estas acciones deberán presentar una planificación estratégica que incluirá los objetivos perseguidos, los resultados que se pretenden obtener, la gestión que se ha de desarrollar con las correspondientes medidas para lograr los resultados esperados, así como el marco temporal y la programación de actividades.

La realización de las acciones de calidad educativa estará sometida a rendición de cuentas por el centro docente.»

- O, por último, también sería muy pertinente, a nuestro juicio, que esta área de Inspección en educación participase en las tareas y actividades relacionadas con lo previsto en el apartado Setenta y cinco de esa Ley, sin perjuicio de las atribuidas al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que establece lo siguiente:

“«Artículo 143. Evaluación general del sistema educativo.

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en colaboración con las Administraciones educativas, en el marco de la evaluación general del sistema educativo, realizará las evaluaciones que permitan obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las Comunidades Autónomas como del conjunto del Estado. Estas evaluaciones versarán sobre las competencias establecidas en el currículo y se desarrollarán en la enseñanza primaria y secundaria. La Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad”.

B.- En el área de Inspección Técnica de Administración y Servicios se integrarían las funciones y atribuciones, referenciados a las normas vigentes, que hemos citado anteriormente para ella en diversos apartados y las que se deriven de lo previsto en el articulado de la Ley Celáa; sin que podamos concretarlas, en estos momentos, por desconocer su posible desarrollo.

Como hemos dicho las funciones y atribuciones de esta área de Inspección giran en torno a analizar y supervisar la actuación y funcionamiento de las unidades y

servicios del Departamento y de sus organismos autónomos, así como de los centros dependientes o vinculados a los mismos, a fin de detectar posibles disfunciones en la actuación administrativa y en la gestión económica y financiera y presentar alternativas posibles, al objeto de asegurar el cumplimiento de la normativa vigente y la consecución de los objetivos del Ministerio.

También hemos manifestado que, a nuestro juicio, la actual Inspección General de Servicios del Departamento tiene cada vez menos presencia en la estructura departamental, no sabemos si es consecuencia de que su normativa específica es, también, de muy antigua publicación. En todo caso, por la importancia que tiene la autonomía de los centros educativos del ámbito de gestión del Departamento, además de las funciones y atribuciones de esta área de Inspección en educación ya mencionadas en otros apartados de estas reflexiones interesa mencionar específicamente el Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos, que otorga a la actual Inspección General de Servicios el establecimiento de programas de control de la gestión económica de esos centros docentes a fin de evaluar la eficacia y la eficiencia de la misma. Igualmente, sin perjuicio de que, en todo caso, estarán sometidos a los mecanismos de control que se establezcan por la Intervención General de la Administración pertinente.

A este respecto, la Orden de 23 de septiembre de 1999, de desarrollo del Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, indica que uno de los ejemplares de las cuentas justificativas del centro quedará a disposición, entre otros, de la IGS. Del mismo modo, el apartado undécimo prevé que por la Inspección General de Servicios del Departamento se establecerán programas de control de la gestión de los centros educativos que evalúen la eficacia y la eficiencia de la misma. Respecto de los precios públicos de los servicios educativos regula que si se detectaran irregularidades, podrá remitir el expediente a la IGS para que se realicen las actuaciones.

Esta previsión está más que justificada, como actividad fundamental de esta área de Inspección, en todo caso, pero mucho más en la situación de autonomía de los centros, en general y de su gestión económica en particular.

Otras actividades que se deriven de lo previsto en el articulado de la Ley Celáa; sin que podamos concretarlas, en estos momentos, por desconocer su posible desarrollo:

Nos referimos, en primer lugar, a la exigencia de la adecuación del sistema educativo a nuevas demandas que han de reflejarse en las prioridades en los programas de cooperación territorial, en la necesidad de contar con un Plan de Contingencia para

situaciones de emergencia y en el cumplimiento del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

En este sentido, la propia Ley asume la necesidad de incrementar el gasto público educativo que no cuestionamos pero sí consideramos que las tareas de control de ese gasto público en educación son inexcusables y que alguna de las áreas de inspección en educación, de nuestra propuesta, podría aportar solvencia profesional acreditada en esa tarea.

En efecto, a los efectos del control eficaz de los recursos públicos destinados a educación, mediante la justificación eficaz del gasto, requiere de la recogida, debidamente documentada, de datos de todas las Administraciones públicas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, para poder elaborar la estadística pública, con carácter nacional. Pero, dicho así, esto es una simple recopilación de información para agregarla a una estadística nacional que no garantiza la gestión eficaz de esos recursos puestos a disposición de las diversas Administraciones, a través de sus respectivas Consejerías de Educación. A esta necesidad de recabar información fiable, organizarla adecuadamente y contribuir a garantizar el uso eficaz de los recursos educativos puede responder con solvencia esta área de Inspección de Administración y Servicios.

En esta área de inspección, en el ámbito de la educación, el Ministerio de Educación y Formación Profesional tiene en estos últimos párrafos una ingente tarea; para la que los inspectores del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) y del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE) pueden ser de gran ayuda para el ejercicio eficaz de las competencias que el Departamento tiene atribuidas; así como para contribuir a la aplicación eficaz de los recursos que el Estado pone a su disposición.

En este mismo sentido, el ejercicio de las tareas de inspección en educación, del área de Inspección Técnica de Administración y Servicios de nuestra propuesta, relacionadas con lo dispuesto por la Ley Celáa, respecto de la delegación de la Administración en los órganos de gobierno de los centros públicos de la contratación de obras, servicios y suministros, al amparo de la autonomía de los centros para administrar estos recursos, está más que justificada dado que la propia Ley también establece que, no obstante, el ejercicio de la autonomía estará sometido a las disposiciones que las Administraciones públicas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto. Además, esta área de inspección debería intervenir en lo previsto para establecer, en el marco de lo dispuesto en el apartado Sesenta y tres de la Ley Celáa, las actuaciones de inspección que procedan, para garantizar que las previsiones de la norma se adaptan a la normativa vigente, tales como:

«3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación de su Consejo Escolar, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres, madres y de alumnos y alumnas en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan.»

Esta misma área de inspección, también, podría colaborar con El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en el marco de la evaluación general del sistema educativo, para la realización de las evaluaciones que permitan obtener datos representativos, tanto del alumnado como de los centros educativos de las Comunidades Autónomas y, por extensión, del conjunto del Estado. Estas evaluaciones versarán sobre las competencias establecidas en el currículo y se desarrollarán en la enseñanza primaria y secundaria. La Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad. En ellas, a estos efectos, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa establecerá, en colaboración con los departamentos y órganos de evaluación educativa de las Comunidades Autónomas, los estándares básicos metodológicos y científicos que garanticen la calidad, validez y fiabilidad de las evaluaciones. A este respecto recordamos que en nuestra propuesta de integración se insiste en la conveniencia de que la Inspección en educación, como elemento que contribuye a la mejora de la calidad en educación, tenga presencia en la Secretaría general de la Conferencia de Consejeros.

También, esta área de inspección en educación, debería colaborar en el diagnóstico de debilidades y el diseño e implantación de medidas de mejora de la calidad del Sistema Educativo Español, para que, en colaboración con las Administraciones educativas, arbitrar los mecanismos para posibilitar la incorporación de información adicional al tratamiento estadístico conjunto, que permita un mejor análisis de los factores que afectan a las trayectorias y al rendimiento educativo y la comparación basada en el valor añadido. A ese valor añadido contribuye una adecuada dotación de recursos materiales y humanos que hagan posible la mejora continua de los procesos educativos; tal y como el propio Consejo Escolar del Estado ha dejado dicho al referirse a los planes de mejora poniendo de manifiesto la importancia de detectar adecuadamente las necesidades de estos recursos cuya dotación adecuada coadyuvará a la mejora pretendida. Por último, consideramos del máximo interés la participación de esta área de inspección en educación en la comisión que se constituirá en el seno de la Conferencia Sectorial, de acuerdo a las previsiones de la propia Ley, en la que participarán las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la enseñanza privada concertada,

para el estudio de la cuantía de los módulos de concierto que valore el coste total de la impartición de las enseñanzas en condiciones de gratuidad.

C.- En el área de competencias Estado-CCAA se integrarían las funciones y atribuciones, referenciados a las normas vigentes, para la Alta Inspección del Estado, que hemos citado anteriormente para ella en diversos apartados y las que se deriven de lo previsto en el articulado de la Ley Celáa; sin que podamos concretarlas, en estos momentos, por desconocer su posible desarrollo.

Reiteramos, brevemente, a continuación las que, para esta área de Inspección en educación, nos servirán como elemento de comparación con las que anteriormente hemos establecido como las que realmente, y lamentablemente, se están haciendo actualmente en las diversas áreas de la Alta Inspección del Estado en las CCAA. Como hemos dicho, la norma vigente ampararía que por el área de la Alta Inspección del Estado se procediera a comprobar el cumplimiento por las CCAA del despliegue de la ordenación general del sistema educativo en su ámbito de gestión, mediante la elaboración de informes específicos de la adecuación de normas promulgadas por las CCAA sobre diversos aspectos relacionados con el ámbito competencial Estado-CCAA, lo que podría concretarse en las siguientes actividades, entre otras:

- Comprobar que el currículo común fijado por el Estado, sea respetado en su territorio de gestión, al amparo de lo establecido en la Ley.
- Comprobar que las condiciones para la obtención de los Títulos académicos y sus efectos se atienen a lo establecido por el Estado.
- Velar por la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y obligaciones en materia de educación, así como por la igualdad en sus derechos lingüísticos; todo ello en el ámbito de gestión.

En definitiva, como ya dijimos, sus atribuciones se corresponden con lo que podríamos considerar funciones de supervisión de la legislación básica en materia de educación, que no deben confundirse con las ya citadas de la Inspección Técnica de educación, pero para el eficaz desempeño de estas se requiere, también, una formación técnica cualificada.

A estas atribuciones de la Alta Inspección del Estado, podemos añadir **otras actividades en las que podrían participar con solvencia los inspectores de educación adscritos a esta área de Inspección, integrada en las Áreas funcionales de la Alta Inspección de las Delegaciones del Gobierno en las CCAA, que se derivarían de lo previsto en el articulado de la Ley Celáa; sin que podamos concretarlas, en estos momentos, por desconocer su posible desarrollo, entre otras:**

Participación en la unidad que el Gobierno incluirá en la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Formación Profesional para, en cooperación con las Comunidades Autónomas, contribuir a la actualización permanente de los currículos que constituyen las enseñanzas mínimas, sin perjuicio de lo previsto para la actualización de currículos de enseñanzas de formación profesional y enseñanzas de régimen especial.

Participación en el diseño y elaboración de Programas de cooperación territorial que promueva el Departamento, aportando la información necesaria de las respectivas CCAA, para su diseño, con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general referidos al alumnado, profesorado y centros, reforzar las competencias de los estudiantes, favorecer el conocimiento y aprecio por parte del alumnado de la riqueza cultural y lingüística de las distintas Comunidades Autónomas, así como contribuir a la solidaridad interterritorial y al equilibrio territorial en la compensación de desigualdades. A este respecto debemos tener presente que al ejercer la Inspección en educación, los inspectores se convierten en genuinos representantes de “Ombudsman for Children’s”.

Participación en el seguimiento de dichos programas de cooperación territorial en las respectivas CCAA, en los términos del acuerdo o convenio que, en su caso y a estos efectos, se suscriban con el Ministerio de Educación y Formación Profesional. Para dicho seguimiento se tendrán en cuenta, los criterios para la distribución territorial de recursos económicos, la singularidad de estos programas en términos orientados a favorecer la igualdad de oportunidades y se valorarán especialmente el volumen de alumnado escolarizado en relación con los objetivos del programa en los centros públicos y privados concertados, las zonas rurales o urbanas desfavorecidas. En todas estas consideraciones la Inspección en educación tendría sólidas aportaciones para la consecución de los objetivos planteados en ellos.

Todo ello, en el marco de lo establecido por la Disposición adicional quinta de la Ley Celáa, referida a las prioridades en los Programas de cooperación territorial que establece que a fin de alcanzar las metas del objetivo 4 de la Agenda 2030, el Gobierno, en colaboración con las Administraciones educativas, promoverá durante el periodo de implantación de esta Ley los programas de cooperación territorial como línea estratégica de actuación, con especial atención a mejorar los niveles de escolarización accesible y asequible en el primer ciclo de educación infantil y en formación profesional, así como para promover el desarrollo de las competencias, la educación inclusiva, la prevención y reducción del abandono temprano de la educación y la formación, el plurilingüismo, el fortalecimiento de la escuela rural e insular y el desarrollo profesional docente.

Participación en el grupo de trabajo que se cree en el Ministerio, al amparo de lo dispuesto en la Disposición adicional séptima de la Ley Celáa, respecto a normativa sobre el desarrollo de la profesión docente y a fin de que el sistema educativo pueda afrontar en mejores condiciones los nuevos retos demandados por la sociedad, el Gobierno, consultadas las Comunidades autónomas y los representantes del profesorado, presentará, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, una propuesta normativa que regule, entre otros aspectos, la formación inicial y permanente, el acceso y el desarrollo profesional docente.

Respecto a lo dispuesto en la Ley Celáa, sobre la tarea de velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución, en el marco de lo previsto en el apartado Setenta y ocho de la misma, donde se establece que ...”la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares es competencia de las administraciones educativas y constituirá parte del proceso ordinario de inspección que ejerce la Administración educativa sobre la totalidad de elementos que integran el proceso de enseñanza y aprendizaje, que debe velar por el respeto a los principios y valores contenidos en la Constitución y a lo dispuesto en la presente ley”, Nosotros diremos que sin menoscabo de lo previsto en este apartado, el Área de la Alta inspección en educación, tiene la responsabilidad de vigilar en cada CCAA que el contenido de los libros de texto se ajuste a las prescripciones de las normas vigentes.

La garantía de eficacia en el desempeño de todas las actividades y tareas que, en nuestra propuesta, atribuimos al área de la Alta Inspección del Estado en educación, solo se conseguirá si todas las descritas en esta propuesta son desempeñadas por funcionarios de las plantillas y RPT actuales del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) y del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE), y solo por ellos.

Por último, reiteramos que, respecto a las funciones y atribuciones que asignamos a esta área de Inspección en educación, todas ellas se llevarían a cabo respetando el reparto competencial establecido y sujeto a las directrices del Tribunal Constitucional; en concreto, teniendo muy presente la obligación de colaborar.

Finalmente, como órgano staff de la nueva Dirección General de Coordinación, Cooperación e Inspección, los inspectores de educación integrantes de esa única Unidad de inspección en educación, que venimos proponiendo, podrían asumir otras como las que mencionan a continuación:

- Impulsar planes de evaluación de los centros educativos de las CCAA, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, para los que no dudamos en proponer

la reedición del Plan EVA diseñado en el ámbito de la Inspección Central de Educación, por los excelentes resultados obtenidos de su aplicación.

- Posibilidad de intervenir, con solvencia profesional, en la modificación o adaptación de normas con incidencia en las funciones atribuidas al Departamento.
- Reforzar la presencia del mismo en entidades como la Conferencia Permanente de Inspecciones Centrales de Educación, (Standing International Conference of Inspectorates of Education (SICI) o la presencia en la Agencia Europea para Necesidades Especiales y Educación Integrada, que nunca debió abandonar, mucho menos por cuestiones de presupuesto.
- Participar en la secretaría técnica de la Conferencia Sectorial de Educación que, como sabemos, contribuye a dar cumplimiento al artículo 27 de la C.E en lo relativo a la “homologación” del sistema educativo y el “cumplimiento de las Leyes” en educación.

Finalizamos, por tanto, estas reflexiones con el diseño de una única Unidad de Inspección en educación, desglosada en dos bloques permeables, con contenidos de inspección agrupados en tres áreas de actividad, igualmente permeables, a las que hemos asignado una carga de trabajo suficiente para esa única Unidad de Inspección en educación, descrita en nuestra propuesta.

Sólo restaría una adecuada redistribución de esa carga de trabajo entre ellas; redistribución que solo debería hacerse con criterios de eficiencia y oportunidad; pues lo sustantivo es que con ella aseguramos la capacidad e idoneidad de llevarlas a cabo por los profesionales del Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE) o del Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE); solo con estos perfiles profesionales. Esa última tarea de redistribución la dejamos, como no podría ser de otra manera, al superior criterio de los responsables que se designen, aquí sí, por libre designación, para el desempeño de las funciones y atribuciones que los RD de estructura Orgánica básica atribuyan a la **Dirección General de Coordinación, Cooperación e Inspección**, que estamos proponiendo como el centro directivo que asuma la dirección de la única Unidad de Inspección en educación en el marco competencial del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

LA INSPECCIÓN DE LAS ACCIONES EDUCATIVAS EN EL EXTERIOR

Concha Vidorreta García¹

RESUMEN

En este artículo se trata de visibilizar la Inspección del Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP), que realiza, como principal cometido, la inspección de las acciones educativas que España gestiona en el extranjero. Para ello, se caracterizan desde los documentos normativos la Inspección del MEFP, por un lado, y la Acción Educativa Exterior (AEE), por otro.

A continuación, se pasa a desarrollar cómo se procede en la inspección de los centros y programas del exterior, diferenciando las actuaciones para los programas que tienen adscrito profesorado español seleccionado por concurso de méritos de aquellos cuya selección es diferente. Por último, se explica la evaluación del desempeño profesional del personal docente y de los asesores técnicos, diferenciando la evaluación para la renovación de la evaluación extraordinaria por incumplimiento.

Palabras clave: Inspección educativa, acción educativa exterior, puestos docentes en el exterior, asesores técnicos, desempeño profesional, evaluación

ABSTRACT

This article tries to make visible the Inspection of the Ministry of Education and Vocational Training (MEFP), which carries out, as its main task, the inspection of the educational actions that Spain manages abroad. For this, it is characterized, from the normative documents, the Inspection of the MEFP, on the one hand, and the Foreign Educational Action (AEE), on the other, are clarified from the normative documents.

Next, we go on to develop how to proceed in the inspection of centers and programs abroad, differentiating the actions for programs that have Spanish teaching staff selected by merit competition from those whose selection is different. Finally, the evaluation of the professional performance of the teaching staff and technical advisers is explained, differentiating the evaluation for renewal from the extraordinary evaluation for non-compliance.

Key words Educational inspection, foreign educational action, teaching positions abroad, technical advisers, professional performance, assessment.

1 Doctora por la Facultad de Educación; Licenciada en Filosofía y Letras, Sección de Pedagogía; Licenciada en Ciencias de la Imagen y Diploma de Estudios Avanzados (DEA) por la Facultad de Ciencias de la Información. Maestra de Primera Enseñanza. Jefa de Ediciones de la Editorial Magisterio Español (1972-1976). Ha ejercido como maestra e inspectora de educación (1977-2016), habiendo desempeñado los puestos de inspectora secretaria, jefe del Gabinete de Innovación Educativa, inspectora jefe de distrito, inspectora jefe adjunta de Madrid capital e inspectora central del MEFP. Ha sido tesorera de la Sociedad Española de Pedagogía, participando en la organización de sus Congresos Nacionales (1972-1996). Perteneció a USIE desde su nacimiento en 1978, habiendo desempeñado los cargos: presidenta regional de Castilla-La Mancha, presidenta nacional, secretaria nacional, tesorera nacional. Tiene publicaciones relacionadas con diferentes temas educativos y es coautora de libros de texto de Lengua Castellana y Literatura (1º- 4º de ESO). Ha impartido cursos de máster en la Universidad Francisco Vitoria (2007-2015) sobre planificación y supervisión educativa. Sigue impartiendo formación, centrándose en los últimos años en dos temas: la acción educativa en el Exterior y la Inspección educativa.

A lo largo del artículo se van a explicar las acciones educativas que el Ministerio de Educación de Formación Profesional (MEFP) desarrolla en el exterior y cómo se inspeccionan por parte de este Ministerio.

El MEFP es el ministerio competente en la **ordenación** de la acción educativa en el exterior y la **inspección** de las enseñanzas españolas que se determinan en el *Real Decreto 1027/1993*, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

El órgano del MEFP que gestiona la acción educativa es la *Unidad de Acción Educativa Exterior*², con rango de subdirección general, y la gestión de la inspección la ejecuta la *Subdirección General de Centros, Inspección y Programas*³. Los dos órganos dependen de la *Dirección General de Planificación y Gestión Educativa* que, a su vez, lo hace de uno de los órganos superiores y directivos, que es la Secretaría de Estado de Educación.

De la Subdirección General de Centros, Inspección y Programas depende una **Subdirección General Adjunta para la Inspección Educativa**, que es la que tiene la responsabilidad de la Inspección en el ámbito de competencias del MEFP (Exterior, Ceuta, Melilla).

1. LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN DEL MEFP

Los inspectores que constituyen la Inspección Técnica Educativa del MEFP, o Inspección Central, tienen las mismas funciones y están sujetos a la misma normativa básica que el resto de inspectores de educación que desempeñan su trabajo en las distintas Comunidades Autónomas (artículos 148 y 151-154 de la LOE, modificada por LOMLOE). Al igual que al resto de los Servicios de Inspección autonómicos, les obliga el art. 148.3:

«La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.» (LOE, art. 148.3)

2 Según establece el art. 5 del Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior. (BOE, 6 agosto 1993). El RD es del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno.

3 Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional (BOE, 1 mayo 2020).

Como inspección diferenciada del resto, están la especificidad de los centros y programas que se supervisan y el territorio sobre el que se actúa (Exterior, Ceuta y Melilla).

Los inspectores que cubren las vacantes de la Inspección Central son seleccionados por el MEFP en función de su experiencia como inspectores de carrera, su adecuación al puesto -especialmente en su conocimiento de idiomas- y en la diversidad de perfiles. No existen pruebas específicas y las vacantes no se hacen públicas⁴. Los seleccionados están en situación administrativa de comisión de servicios, siendo su plantilla de referencia alguna de las Inspecciones de las Comunidades Autónomas.

Es triste reconocer dos circunstancias que influyen en el funcionamiento de la Inspección que los propios inspectores desearían optimizar: la disminución de su número en los últimos años (Gobiernos del PP y del PSOE - Unidas Podemos) y la batalla legal que tienen sus efectivos con el propio Ministerio para que les sean reconocidos los sexenios, como cuerpo docente que es el Cuerpo de Inspectores de Educación.

1.1 Ámbito, funciones y atribuciones de los inspectores

Las funciones de los inspectores centrales se desempeñan en tres ámbitos:

- **Exterior.** Como inspectores de los centros, programas y servicios de la acción educativa española en el exterior (AEE).
- **Ceuta y Melilla.** Como inspectores de las inspecciones de Ceuta, Melilla.
- **Programas de gestión directa del MEFP en territorio español.** Como inspectores de los centros y programas que corresponden al ámbito de gestión del MEFP: centros docentes militares, aulas itinerantes de los circos, educación a distancia (CIDEAD).

La LOE, en su art. 151, establece las **funciones**⁵ de la inspección educativa, que son fundamentalmente asesoras e informativas. . La toma de decisiones pertenece a

⁴ En el escenario administrativo de la Inspección surgido de la Ley 30/1984, de reforma de la función pública, hubo una convocatoria pública de selección en los años ochenta, siendo Subdirectora General de Inspección Ángela Abós.Ballarín (1987-1989).

⁵ a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.

b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.

c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.

d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.

e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.

los órganos ejecutivos del MEFP: la Subdirección General de Centros, Inspección y Programas (SGCIP), por un lado y la Unidad de Acción Educativa Exterior (UAEE), por otro; ambas dependientes de la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa.

Igualmente, en el art. 153 de la LOE se establecen sus **atribuciones**⁶ en orden al ejercicio de estas funciones.

1.2 Los Planes de Actuación de la Inspección

La caracterización del trabajo de los inspectores viene determinada en sus documentos programáticos: el Plan General de Actuación, que es cuatrienal, y el Plan Anual de actuación de la Inspección central, con una periodicidad anual.

Los Planes de Actuación de la Inspección, ya sean plurianuales o anuales, constituyen un programa sistemático de acción en orden a conseguir la mejora de los centros y programas sobre los que actúa.

Estos planes son instrumentos de planificación que dirigen sus actividades, racionalizan y sistematizan su trabajo y lo dotan de seguridad jurídica, al basarse en la norma y al dar conocimiento a la comunidad educativa de los procesos y actuaciones que se llevarán a cabo para su cumplimiento.

1.2.1. El Plan General de Actuación (PGA)

El Plan General de Actuación es cuatrienal, si bien debe concretarse cada curso escolar en un Plan Anual de Actuación de la Inspección Central.

f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.

h) Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación.

A estas funciones, hay que añadir la citada en el art. 146.2 de la LOE, en relación con la función directiva: La evaluación de la función directiva, servicios y programas, será realizada por el cuerpo de inspectores de educación y formará parte de sus competencias.

6 a) Conocer, supervisar y observar todas las actividades que se realicen en los centros, tanto públicos como privados, a los cuales tendrán libre acceso.

b) Examinar y comprobar la documentación académica, pedagógica y administrativa de los centros.

c) Recibir de los restantes funcionarios y responsables de los centros y servicios educativos, públicos y privados, la necesaria colaboración para el desarrollo de sus actividades, para cuyo ejercicio los inspectores tendrán la consideración de autoridad pública.

d) Participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los centros, respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce, así como formar parte de comisiones, juntas y tribunales, cuando así se determine.

Los objetivos que marcan las líneas de trabajo son:

a) Contribuir a la mejora de los centros y programas de la acción educativa española en el exterior y, especialmente, de sus resultados.

b) Potenciar el aprovechamiento y la utilización eficaz y eficiente de los recursos que tienen los centros y programas.

c) Supervisar la aplicación y desarrollo de los currículos de las enseñanzas.

d) Fomentar la colaboración con la Inspección de Ceuta y Melilla.

e) Mejorar la organización y funcionamiento de la Inspección Central, mediante la actuación coordinada y en equipo de los inspectores centrales, la utilización de protocolos, procedimientos e informes homologados en la realización de las actividades y el establecimiento de procesos de autoevaluación del trabajo que se lleve a cabo.

f) Avanzar en la implementación de herramientas tecnológicas en el trabajo diario de la Inspección Central.

g) Estudiar la posibilidad de compartir documentos, normativa, informes y protocolos de actuación, a través de una plataforma digital.

El Plan General de Actuación se estructura en **actuaciones habituales, preferentes, otras actuaciones y actividades de formación** y se establecen aquellas que se aplican a los distintos programas y centros de su ámbito de actuación. Se priorizan en función de los efectivos disponibles y relevancia, potenciando las actuaciones habituales de supervisión, evaluación y asesoramiento, además de atender a las demandas requeridas por los órganos directivos del MEF. Dependiendo de la modalidad de su realización las actuaciones podrán ser presenciales y de actuación en línea.

Como **principios de actuación**, se establecen los siguientes:

- Planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones de la Inspección.
- Supervisión global e integradora de los documentos programáticos de los centros y de los equipos docentes, y supervisión de los procesos de enseñanza-aprendizaje de las aulas.
- En las visitas de inspección que se realicen a los centros y programas se procurará acometer de forma coordinada las diferentes actuaciones establecidas en el Plan General de Actuación, tras el análisis detallado de la documentación y situación existente de cada centro y la preparación de los protocolos que sea preciso utilizar.
- Los inspectores técnicos de la Inspección central deberán mantener con los centros y programas que tienen asignados un contacto sistemático y continuado a lo largo de todo el curso.

- Los inspectores centrales llevarán a cabo sus actuaciones mediante dos procedimientos: a) actuaciones llevadas a cabo en las visitas realizadas a los centros y programas y b) actuaciones llevadas a cabo por medios telemáticos.
- Las actuaciones realizadas por medios telemáticos tendrán una finalidad esencialmente de supervisión de documentos (horarios, Proyecto Educativo de centro, PGA, programaciones didácticas, Plan de Atención a la diversidad, Plan de Convivencia, Plan de acción tutorial...).
- Las actuaciones llevadas a cabo en los propios centros o programas tendrán esencialmente como finalidad verificar el grado de aplicación o de desarrollo de los diferentes proyectos o programaciones y, en su caso, las actuaciones referidas a la evaluación del profesorado y a la aplicación, en su caso, de los Proyectos.
- Evaluación de las tareas planificadas y realizadas durante el curso.
- Se potenciará el trabajo en red entre los integrantes de la plantilla de inspectores del MEFP, junto al uso de medios telemáticos en aquellas actuaciones que se considere como complemento de coordinación, intercambio y conocimiento.
- En la distribución de las actuaciones denominadas habituales, con objeto de optimizar recursos, se atenderá a las tareas esenciales, considerando criterios de especialización, experiencia, formación y tiempo.

1.2.2. El Plan anual de actuación de la Inspección central (PAA)

El Plan anual concreta para cada curso escolar las actuaciones (habituales u ordinarias, preferentes, de autoformación, formación e incidentales) que se llevarán a cabo a lo largo del curso, así como la distribución de centros y programas por inspectores de educación y por países.

Como resultado de la evaluación y seguimiento del Plan Anual de Actuación y del cumplimiento de sus objetivos y actuaciones, se realiza una Memoria anual. En ella se recogen las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del curso, las principales conclusiones y valoraciones y las propuestas o sugerencias que se consideren pertinentes y que podrán ser tenidas en cuenta en el Plan Anual de Actuación del curso siguiente.

Para la ejecución del PAA, la Inspección Central mantiene reuniones internas y reuniones con otros servicios y órganos directivos del Departamento. Los inspectores centrales deben participar en las reuniones convocadas con carácter general para toda la Subdirección General Adjunta, en las que se coordinan las actuaciones y se optimizan los recursos con el fin de mejorar el servicio de inspección. Además, se pueden convocar reuniones específicas para tratar aspectos de la realización de las diferentes actuaciones o temas relacionados con la organización y funcionamiento de la Inspección.

ción educativa. A las reuniones específicas asistirán los inspectores y profesionales que sean convocados porque su trabajo guarde relación con el tema o temas propuestos.

Los inspectores técnicos centrales deben realizar las **actividades de formación** programadas para ellos por la Subdirección General de Centros, Inspección y Programas. También pueden participar en cursos y actividades de formación organizados para todos los funcionarios por la propia Administración (Administraciones públicas, INTEF...) y en congresos y jornadas especializadas. La participación en estas actividades de formación estará supeditada a las necesidades de la Subdirección General.

Las actuaciones inspectoras abarcan los tres ámbitos indicados en el epígrafe 1.1, que son: Programas de gestión directa del MEFP en territorio español, Ceuta y Melilla, y el Exterior.

Para completar las actuaciones de la Inspección del MEFP, de manera breve se enumeran a continuación las relacionadas con los ámbitos de los programas de gestión directa del MEFP, así como con Ceuta y Melilla y de participación y colaboración con otros órganos, individualizando las propias del tercer ámbito (Exterior) en el epígrafe “3. LA INSPECCIÓN DE LOS CENTROS Y PROGRAMAS DEL EXTERIOR”.

Estas actuaciones son:

- La supervisión de las **enseñanzas de Formación Profesional** en centros docentes militares (legislación vigente, documentos institucionales, autorización de enseñanzas y habilitación del profesorado, etc.), la supervisión de las **aulas itinerantes en empresas circenses** (enseñanzas, concesión de las subvenciones a las empresas, selección del profesorado, etc.) o la supervisión de las enseñanzas cursadas por la modalidad de educación a distancia en colaboración con el **CIDEAD** (propuestas de escolarización, propuesta de títulos de ESO, Bachiller).
- **Las relacionadas con las Unidades periféricas dependientes del MEFP (Ceuta y Melilla):** a) Coordinación de las actuaciones de las Inspecciones educativas de estas ciudades, b) Asesoramiento, apoyo técnico y visitas de coordinación, c) Seguimiento de los Planes Anuales de Actuación que las Inspecciones de Educación de las Direcciones Provinciales de Ceuta y de Melilla hayan elaborado, d) participación, en su caso, en cursos de formación para directores de centros e inspectores de educación, e) participación en los procedimientos de selección de funcionarios de los cuerpos docentes, f) organización y participación en las comisiones de selección de inspectores accidentales, en su caso, g) Colaborar con otras unidades en la valoración y selección de proyectos educativos impulsados por el MEFP.

- La **participación en la evaluación del sistema educativo** en colaboración con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), así como la participación y colaboración en los **Premios de carácter estatal** establecidos por el MEFP, en las pruebas específicas para los Premios Nacionales y Extraordinarios de Bachillerato y de Formación Profesional
- **En coordinación con otros órganos del Departamento.** Participación y colaboración: a) en tribunales y comisiones de selección de personal docente y de asesores técnicos en el exterior, de concursos de traslados, de acceso a la función docente y otros, b) en comisiones para la valoración de trabajos presentados en los concursos nacionales de premios y convocatorias de ayudas y subvenciones para alumnos, profesores y centros, organizados por el Ministerio de Educación, u otras que el Departamento determine, c) en congresos, jornadas, reuniones y grupos de trabajo que organice el Ministerio de Educación para el estudio de diversos aspectos del sistema educativo, d) con la UNED en la planificación y desarrollo de las pruebas de acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado.
- **La cooperación con las Inspecciones educativas de las Comunidades Autónomas:** a) participación en reuniones de coordinación de los responsables de las Inspecciones de Educación de las respectivas CCAA, b) Participación, en su caso, en grupos de trabajo específicos que se constituyan para la realización de diversas actuaciones referidas al ejercicio de la función inspectora, c) Organización, desarrollo y participación en congresos, jornadas y reuniones sobre inspección educativa.
- **Estudios** sobre centros, programas y actividades de carácter educativo y sobre cualquier aspecto relacionado con la enseñanza (resultados escolares, informes técnicos sobre titulación del profesorado para impartir docencia en áreas y materias de las diferentes etapas del sistema educativo...)

2. LA ACCIÓN EDUCATIVA EXTERIOR (AEE)

Analizada la Inspección Educativa del MEFP de una manera general, se va a por menorizar los aspectos relacionados con la AEE.

No se puede hablar de la “Inspección de...” si no se estudia el objeto de esa inspección, por lo que, antes de entrar en la inspección de la AEE, se debe conceptualizar la AEE. Por ello, se identifican en este apartado los aspectos relevantes de la acción educativa exterior, de acuerdo con su normativa específica: a) la distribución geográfica general y algunos datos de su evolución y de sus programas, b) de dónde viene y adónde va la AEE y c) algunas características definitorias de cada uno de los programas que la integran.

2.1 Distribución geográfica, datos de evolución y por programas

La acción educativa exterior se extiende por países de los cinco continentes y se manifiesta en diversos programas con mayor o menor presencia, distribuidos geográficamente de manera desigual. Entre los continentes, existen programas en:

- **Europa.** Centros de titularidad del Estado español, Secciones españolas, Secciones bilingües, Agrupaciones de lengua y cultura españolas, Escuelas Europeas.
- **América del Norte.** Secciones españolas, Agrupaciones de lengua y cultura española, International Spanish Academies (ISA).
- **América Central y del Sur.** Centros de titularidad mixta, centros de convenio.
- **África.** Centros de titularidad del Estado español.
- **Asia.** Secciones bilingües.
- **Oceanía.** Agrupaciones de lengua y cultura españolas.

Las asesorías técnicas y los auxiliares de conversación (españoles en el extranjero, extranjeros en España) están presentes en los cinco continentes. Los profesores visitantes, en América del Norte, Europa y Asia.

Según las estadísticas del MEFP⁷, la evolución de la AEE es la siguiente:

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21
Países	31	28	27	27	27	26	27	29	27	27
ALUMNADO	40.211	40.114	39.698	40.201	40.167	40.425	40.321	40.859	40.494	42.214
PERSONAL DOCENTE Y ASESORES	1.314	1.301	1.263	1.258	1.243	1.248	1.238	1.261	1.264	1.264
PROPORCIÓN ALUM. / PERSONAL DOCENTE	30,6	30,8	31,4	32,0	32,3	32,4	32,6	32,4	32,0	33,4
CENTROS Y SECCIONES	82	81	80	81	82	77	77	76	76	75

[^] En este cuadro del MEFP solo se dan datos de una parte de los programas del Exterior. Se corresponden con las acciones educativas a través de centros docentes (personal docente y asesores).

A partir de los datos ofrecidos por el MEFP del curso 2020-2021, se ha elaborado el siguiente cuadro, para tener una idea más concreta de cada programa del Exterior:

7 Enlace a la estadística del MEFP sobre la AEE: www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/exterior/accion

	Nº países	Nº Centros	Nº Alumnado	Nº Profesores	Proporción Alum/prof.	% Profesores	
						M	H
Centros docentes de titularidad del Estado español	7	18	7.899	688	11,5	45,2	54,8
Centros docentes de titularidad mixta	2	2	1909	205	9,3	24,9	75,1
Secciones españolas en centros extranjeros Secciones Centros	6	28 52	10.601	80	132,5	46,3	53,8
Escuelas Europeas Escuelas Secciones españolas en EE	6	13 6	5912	86	68,7	48,8	51,2
Agrupaciones y aulas de lengua y cultura españolas Agrupaciones Aulas	12	14 376	15.893	135	117,7	27,1	72,6
Asesores Técnicos	24	--	--	70	---	47,1	52,9
Centros de convenio	11	13	14.131	---	---	---	---
Secciones bilingües	8	71	28.673	124	---	53,2	46,8
Auxiliares de conversación	31	--	--	5.755	---	29,5	70,5
Profesores visitantes	3	--	--	897	---	29,0	71,00

^ Las sumas de estas columnas no pueden coincidir con los datos del anterior cuadro, ya que el MEFP utiliza en este cuadro (singularizado para cada programa) datos que se corresponden con la totalidad del alumnado y profesorado de todas las acciones educativas (a través de centros docentes y en el marco de sistemas extranjeros), mientras que en el primer cuadro, el MEFP solo indica los correspondientes a algunas de estas acciones educativas.

2.2. Cuando se inicia y hacia dónde va la acción educativa exterior

La acción educativa exterior tiene sus inicios⁸ en el siglo XX, con la firma del convenio franco-español para el Norte de África (1912) y la creación de la Oficina de Relaciones Culturales Española (ORCE) en 1921, que permiten el establecimiento de acciones en el exterior y la selección del profesorado que impartirá las enseñanzas y estudios españoles.

Durante la Segunda República (1931-1936) hay una importante actividad dirigida a Andorra, Francia, Portugal, Argelia y Europa. En 1931, por Orden de 23 de julio,

8 Véase al respecto el interesante artículo de: EGIDO GÁLVEZ, Inmaculada y GAVARI STARKIE, Elisa (2009), "Claves históricas de la acción educativa de España en el exterior. El 'poder blando' de las relaciones internacionales", Educación XXI, Núm. 12, pp. 29-42.

se regulan las acciones educativas en el extranjero, a través del Reglamento de la Junta de Relaciones Culturales:

- La **enseñanza española en el extranjero**, en todos sus grados, por medio de:
 - a) Clases o Maestros españoles anejos a las Escuelas primarias o secundarias extranjeras a las que acuda número suficiente de alumnos españoles.
 - b) Escuelas Españolas en los países en donde por la importancia de nuestras Colonias y los medios que ofrezcan estas, sea factible su creación.
 - c) Conferencias y cursos ocasionales en los Centros sociales y culturales españoles y extranjeros.

- La **difusión de la cultura superior** en el extranjero (universidades y centros de cultura superior), mediante la creación de cátedras, creación y subvención de lecturados de español, desarrollo de instituciones educativas y residencias de estudiantes, subvenciones a centros culturales para la fundación de enseñanzas españolas.

- El **intercambio científico, literario y artístico** con el extranjero por medio de envío de representantes españoles para dar cursos y conferencias de carácter cultural, asistencia a Congresos y reuniones importantes, organización o subvención de conciertos y exposiciones artísticas, intercambio de grupos de estudiantes, intercambio de Maestros y Profesores.

- La **difusión del libro y el idioma españoles** en el extranjero por medio de: exposiciones periódicas del libro español y conferencias, fomento de los Tratados de propiedad intelectual, envío de obras españolas a los centros culturales en el extranjero, defensa de la inclusión del español en los planes de estudios de las instituciones escolares extranjeras.

Durante el régimen franquista (1936-1975), se continuó con la creación de centros. La masiva emigración española a Europa tuvo como consecuencia la creación de órganos que atendiesen a este colectivo que tantas divisas enviaba a España: el Instituto Español de emigración (1956), el Consejo Escolar primario para la enseñanza de emigrantes (1969), el Consejo Escolar para la Extensión educativa de los emigrantes (1971) y la Junta de Promoción Educativa de los emigrantes españoles (1977), dando como resultado:

- El **traslado de profesores españoles** competentes para garantizar la enseñanza reglada oficial (con el mismo currículo que el de España) y la enseñanza complementaria de lengua y cultura españolas.

- La **consolidación/creación de centros españoles** para cubrir necesidades educativas de los trabajadores españoles y sus familias, con el planteamiento de **una política de retorno a España**.

Con la llegada de la democracia (Constitución de 1978), la incorporación de España a la Unión Europea (1986), la promulgación de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación⁹ (1985) y de la LOGSE (1990) se conforma un **modelo diferenciado de la acción educativa**, en el que su alumnado ya no será solo el de nacionalidad española ni su objetivo el retorno de sus estudiantes a España, sino que el alumnado será indistinto, español o extranjero, y el objetivo principal al impartir las enseñanzas de nuestro sistema educativo será la promoción y difusión de la lengua y cultura españolas. Así lo regula la principal norma de la AEE, el Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio.

Este Real Decreto moderniza la oferta educativa española en el exterior, habiéndose desarrollado con normas legales de diferente rango para los programas más relevantes. Otros programas se ordenan a través de convocatorias anuales (secciones bilingües, auxiliares de conversación, profesores visitantes).

También se ha regulado la **Administración educativa en el exterior** (Real Decreto 1138/2002, de 31 de octubre), así como las **condiciones de trabajo y los procedimientos de selección del personal** que trabaja en la acción educativa en el exterior, con el fin de mejorar la situación laboral de los funcionarios y profesores destinados fuera de España y de aumentar la transparencia y la objetividad de los procedimientos de selección.

No obstante la modernización iniciada por el RD 1027/1993 y a pesar de que se siguen realizando medidas en este sentido¹⁰, la acción educativa exterior está necesitada de una nueva reflexión y toma de decisiones que responda a los importantes retos de la globalización, digitalización y sostenibilidad.

Así, el Grupo Parlamentario Socialista presentó dos Proposiciones no de Ley¹¹ (PNL) a la Mesa del Congreso de los Diputados, en 2020.

En la PNL del 20 de octubre de 2020, se insta a la:

- Ampliación de la red de secciones españolas, secciones bilingües y una mayor potenciación de las secciones ya existentes.

⁹ Art. 12.1. de la LODE: Los centros docentes españoles en el extranjero tendrán una estructura y un régimen singularizados a fin de acomodarlos a las exigencias del medio y a lo que, en su caso, dispongan los convenios internacionales.

¹⁰ Hay que destacar especialmente la modernización de las ALCE (enseñanza semipresencial y su Aula Internacional), la regulación de las secciones españolas y de los centros de convenio, la adaptación de las secciones bilingües y profesores visitantes a través de sus convocatorias anuales.

¹¹ Publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (22 enero 2021).

- Ampliación de las International Spanish Academies (ISAs) en centros educativos norteamericanos, estudio de ampliación de este programa a otros países y estudio de un mayor reconocimiento normativo de este programa.
- Expansión del programa de centros de convenio.

En la PNL del 22 de diciembre de 2020, el grupo parlamentario Socialista insta al Gobierno a adoptar un *Plan Estratégico de la Acción Educativa en el Exterior 2020-2030*, que permita:

- Coordinar las actuaciones educativas en el exterior a través de los centros educativos: de titularidad del Estado español, de titularidad mixta, de secciones españolas de centros docentes de titularidad extranjera.
- Coordinar la acción educativa en el marco de los sistemas educativos extranjeros, a través de los programas específicos para hijos de residentes (ALCE) y otros.
- Coordinar las actuaciones para la difusión de la lengua y la cultura españolas a través de programas como el de auxiliares de conversación, el de secciones bilingües, el de profesores visitantes, el de secciones de español en EEUU y Canadá (ISA) o a través de cursos de formación de profesorado extranjero.
- Dar voz unificada y coherente a toda la acción educativa en el exterior, asegurando la continua mejora y adaptación a las nuevas necesidades cambiantes, en coordinación con otras administraciones y agentes, como el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC), del que dependen el Instituto Cervantes o la AECID y el Ministerio de Universidades, del que depende el Servicio Español para la Internacionalización de la Educación (SEPIE).

Un documento que orienta la dirección a seguir para el periodo 2021-2024 es **Estrategia de Acción Exterior**¹², que está elaborada y dirigida por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC).

Así, en su apartado “5.1.7. Diplomacia Cultural y Educativa” indica:

«Además de la acción cultural y la promoción de la enseñanza del español, se prestará mayor atención a cubrir las necesidades y demandas educativas de los ciudadanos españoles en el exterior, y se potenciará una verdadera diplomacia educativa que capitalice la presencia de estudiantes y profesores españoles en instituciones académicas de otros países.

12 Instrumento de planificación y seguimiento de la Acción Exterior del Estado, regulada en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/elministerioinforma/documents/Estrategia_accion_exterior_esp.pdf Véanse las páginas 85-86

Las Consejerías y Agregadurías de Educación en el exterior, además de coordinar los programas de la acción educativa española, seguirán fomentando las relaciones bilaterales en este terreno, con objeto de acercar la lengua y la cultura españolas a profesores y estudiantes del sistema reglado, tanto en educación primaria y secundaria como en educación superior. Incidirán en especial en proyectar el atractivo de España como destino educativo, y particularmente la internacionalización de nuestras universidades sobre la base de una oferta atractiva y competitiva, para lo que pueden ser de especial ayuda programas de becas como el de MAUC-AECID y el de la Fundación Carolina.»

Si tenemos en cuenta las PNL presentadas en 2020 y el escenario de la Estrategia de Acción Exterior, se abre un espacio abierto posibilitador de la mejora de la acción educativa en el exterior. Aunque no solo se debería caminar hacia una expansión de programas sino a una mayor eficiencia, para que a través de la excelencia en la formación académica de sus alumnos se contribuya a crear espacios que aumenten el poder blando¹³ de España, el poder de influencia de lo español en los países correspondientes y se consigan estudiantes talentosos para nuestras Universidades españolas. Eso pasa por la definición precisa de cada programa, una mayor coordinación entre instituciones competentes, unos órganos directivos de cada centro o programa preparados y con suficiente recorrido temporal, una inspección de las actuaciones educativas sólida y estable cuyas propuestas de mejora, resultantes de la evaluación de profesores y programas, se reflejen en decisiones de los órganos competentes que mejoren la organización y funcionamiento de las acciones educativas en el exterior.

2.3. Los programas del Exterior: características relevantes

Se da una idea panorámica de su variedad y de ahí, la complejidad de su adecuada gestión, coordinación e inspección, si bien todos ellos tienen en común el marco más amplio de la promoción y difusión de la cultura y de la lengua españolas, objetivo que da sentido a toda la acción exterior de España, para lo que el MEFP debe coordinar sus actuaciones con las del Ministerio de Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio de Cultura y el Instituto Cervantes.

Para la redacción de este epígrafe se tiene en cuenta, aparte de la normativa específica, la caracterización que de estos programas realiza el MEFP a través de su página web¹⁴.

¹³ Soft power (influencia a través de la cultura, política, educación, comercio...), frente al hard power (coerción, conflictos, guerras). Existe un índice de este poder: Global Soft Power Index, medido anualmente, en el que España tiene el puesto 22 en 2021.

2.3.1 Centros docentes de titularidad del Estado español (CTEE)

Son centros cuyo titular es el Estado español, en los que se imparten las enseñanzas del sistema educativo español de nivel no universitario, adecuándolas a las necesidades específicas del alumnado y a las exigencias del entorno socio-cultural del país. Se obtienen títulos académicos españoles (Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, Bachiller, Formación Profesional). El profesorado español para cubrir sus vacantes es seleccionado por el MEFP a través de concurso de méritos y con permanencia limitada a seis años. Escolarizan a alumnos de nacionalidad española o extranjera y sus criterios de admisión y permanencia tienen en cuenta el rendimiento académico.

El currículo debe aportar una visión integradora de la cultura española y de la propia del país, con un espacio adecuado a la lengua y cultura españolas y la lengua del país correspondiente. La oferta educativa se completa con actividades de proyección cultural, coordinadas con los servicios culturales de las Embajadas de España y, en su caso, con los centros del Instituto Cervantes. Existen 18 centros, según el siguiente detalle:

TIPO DE CENTROS	Nº DE CENTROS	PAÍSES
Centros de Educación infantil y Primaria	4	Marruecos [2], Sáhara Occidental [1] Francia [1].
Centros de Educación Secundaria	3	Marruecos [2], Francia [1].
Centro de Formación Profesional	1	Marruecos [1].
Centros integrados (Enseñanzas de Infantil, Primaria y Secundaria)	10	Andorra, Colombia, Italia, Marruecos [5], Portugal, Reino Unido.

2.3.2 Centros docentes de titularidad mixta, con participación del Estado español

Son centros en cuya titularidad participa el Estado español junto con otras instituciones o fundaciones legalmente reconocidas en sus respectivos países, con las que España ha establecido convenios para crear este tipo de centros de titularidad mixta, con el objetivo de propiciar la proyección de la educación y de la cultura españolas. Son dirigidos por funcionarios españoles, garantizándose que la representación institucional española sea mayoritaria en las respectivas fundaciones o sociedades y en sus órganos rectores, quedando sometidos al principio de acción en el exterior. Tienen un régimen económico autónomo y se rigen por normas de organización y funcionamien-

14 Centros docentes Ministerio de Educación y Formación Profesional (educacionyfp.gob.es)

to propias. El MEFP participa con la adscripción de profesorado español para la lengua y cultura españolas y otros, seleccionado por concurso de méritos y con permanencia máxima de seis años. Pueden impartir enseñanzas del sistema español (infantil, primaria, secundaria) o de los sistemas educativos de los países respectivos, con un componente adecuado, en este supuesto, de lengua y cultura españolas.

Los dos centros existentes (Argentina, Brasil) imparten las enseñanzas de su sistema educativo, con un componente adecuado de lengua y cultura españolas. Su alumnado obtiene la doble titulación, la de su país y la española (Bachiller sin modalidad).

2.3.3. Centros de convenio

Son centros extranjeros privados con cuyos titulares el MEFP ha suscrito un **convenio de colaboración**, previstos en el RD 1027/1993, art. 7.1. d). Estos centros tramitan una solicitud en la Consejería del país respectivo, siempre que cumplan una serie de requisitos. Un Comité de Evaluación y Seguimiento de los centros de convenio (MEFP) analiza la solicitud, elabora un informe sobre el cumplimiento de requisitos y evalúa la trayectoria del centro, teniendo como criterios prioritarios que el centro: a) acredite una trayectoria consolidada como centro de excelencia, b) esté ubicado en la capital del Estado o en ciudades importantes del país, c) no exista otro centro que haya suscrito convenio de colaboración con el MEFP. Las enseñanzas son las del sistema educativo del país y contenidos propios de la lengua y cultura españolas (Literatura, Geografía, Historia de España para todos, más la Lengua española para los países que no la tienen como lengua oficial, como es el caso de Brasil). El alumnado obtiene la doble titulación, la de su país y la española (Graduado en ESO, Bachiller sin modalidad).

Los centros asumen todo el coste de las enseñanzas, inclusive el del componente de lengua y cultura españolas, por lo que **no existe profesorado español adscrito y seleccionado por el MEFP**. Los compromisos y obligaciones asumidos por el MEFP son: a) otorgar validez a los estudios y expedir los títulos del sistema educativo español, b) colaborar en la formación del profesorado y de los titulares de los centros, c) impulsar las actividades culturales relacionadas con la proyección de la cultura española, d) supervisar, a través de los servicios de Inspección Central de Educación, la impartición de las enseñanzas españolas (contenido del currículo, horarios, correcta evaluación de las enseñanzas a efectos de la concesión de los títulos españoles, titulación del profesorado). Las normas de admisión de alumnos son propias de los centros, con algunos requisitos como la no discriminación, etc.

Existen 14 centros de convenio, en los siguientes países de **Iberoamérica**: Argentina (2), Brasil, Chile (2), Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México (2), República Dominicana y Uruguay.

2.3.4. Centros docentes españoles de titularidad privada

Son centros educativos de titularidad privada, que se rigen por normas propias. El Ministerio de Educación español realiza la supervisión correspondiente, ya que se otorga a sus alumnos la titulación española (Graduado en ESO, Bachiller). La supervisión abarca, al igual que en los centros privados en territorio español, los siguientes aspectos: las enseñanzas impartidas y su evaluación, los horarios, la titulación del profesorado y las instalaciones. Hay que observar que el RD 1027/1993 no cita estos centros. Existen, de acuerdo con la web del MEFP: en Andorra (4), Francia (2), Irlanda (3), Guinea Ecuatorial (2), República Dominicana (1).

2.3.5. Secciones Españolas en centros de titularidad de otros Estados

Las secciones españolas se crean en centros docentes no universitarios de otros Estados con el fin de ofrecer enseñanzas no universitarias en español integradas en el sistema educativo del país y dirigidas a los alumnos de estos centros. Se rigen por las normas internas de organización y funcionamiento de los centros de los que forman parte y por las acordadas bilateralmente con las autoridades respectivas al amparo de los acuerdos o convenios correspondientes.

Desarrollan **currículos mixtos** que incluyen asignaturas impartidas en la lengua del país y en español; entre estas últimas figuran las enseñanzas de lengua y literatura española y de geografía e historia; en algunas secciones se imparten en español, además, otras materias. Los estudios cursados tienen validez en los sistemas educativos de los países donde están implantadas y su reconocimiento en el sistema educativo español se obtiene mediante la posterior convalidación u homologación, aunque en algunos casos se otorga también la titulación española (caso de las secciones de Francia y de Miami). Los profesores de estas secciones son seleccionados por el MEFP a través de concurso de méritos, con permanencia máxima de seis años.

Existen secciones españolas en: Alemania (1), EEUU (2), Francia (13), Italia (10), Países Bajos (2) y Reino Unido (2).

2.3.6. Escuelas Europeas (EE)

Las Escuelas Europeas son centros educativos, creados conjuntamente por la Unión Europea (UE) y los gobiernos de los estados miembros con el fin de ofrecer una educación multicultural y multilingüe, cuyos destinatarios son, de forma prioritaria, los hijos del personal de las instituciones europeas, por lo que su existencia y creación van unidas a la existencia de entidades y órganos de la UE en el territorio. Las escue-

las gozan de un estatuto jurídico como centro de enseñanza pública en los respectivos países. Ofrecen enseñanzas de educación infantil, primaria y secundaria. Tienen un sistema educativo propio y los alumnos obtienen al finalizar la educación secundaria el título propio de Bachillerato Europeo, que goza del mismo estatuto que los títulos y pruebas nacionales oficiales que los Estados miembros de la Unión Europea. El profesorado español es seleccionado por el MEFP por concurso de méritos, con una permanencia por un máximo de nueve años y una única estancia.

En cada Escuela Europea, los alumnos se dividen por secciones lingüísticas (de inglés, de francés, de alemán ...). Hay 13 EE y en seis de ellas existe sección lingüística de español, en la que los alumnos reciben la mayor parte de las enseñanzas en su lengua materna: Alicante, Bruselas (2), Frankfurt, Luxemburgo, Munich. En todas las EE puede impartirse español como lengua extranjera, de acuerdo con la demanda del alumnado.

2.3.7. Secciones Bilingües (SSBB)

El principal objetivo del programa consiste en fomentar las enseñanzas del español y cultura española en centros educativos, principalmente de enseñanza secundaria, de los países participantes. En estas secciones se imparte el currículo propio del país respectivo, se cursan en español los que se consideran contenidos mínimos de Lengua y Cultura españolas y, en algunas, varias materias científicas. Tras superar los exámenes finales de Secundaria, se puede acceder al Título de Bachiller español.

El profesorado español se selecciona a través de una convocatoria del MEFP, con una primera fase en la que se analizan los requisitos y méritos y una segunda fase, en la que son seleccionados por las autoridades educativas del país correspondiente. Se pueden presentar profesores de carrera (que deben solicitar “servicios especiales”) y licenciados o graduados. Esta experiencia les ofrece una oportunidad de formación y de desarrollo profesional que redundará en la mejora de sus habilidades docentes a su regreso a España.

Los profesores son pagados por el centro/país de destino y el Ministerio apoya al profesorado español participante con una ayuda económica y al centro facilitando asesoramiento y formación, proporcionando material didáctico y financiando la organización de un festival internacional de teatro escolar en español.

Existen secciones bilingües en: Bulgaria (15), China (4), Eslovaquia (7), Hungría (7), Polonia (17), República Checa (6), Rumanía (11), Rusia (10).

2.3.8. Agrupaciones de lengua y cultura españolas (ALCE)

Las **enseñanzas de la lengua y cultura españolas** van dirigidas a alumnos españoles escolarizados en niveles no universitarios de los sistemas educativos de otros países. Se imparten fuera del horario escolar y se articulan en cinco niveles (del A1 al C1) referidos al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas (MCERL), con un total de 10 años. Tienen currículo propio y una organización y funcionamiento muy pormenorizados. A partir del curso 2017-2018, la enseñanza de todos los niveles es **semipresencial**: 1,30 horas semanales presenciales y otras 1,30 horas no presenciales, realizadas en la plataforma informática (Aula Internacional del MEFP). Tienen un órgano de coordinación: la **Comisión Técnica**, que la constituye el **consejero de educación** a comienzo del curso. Los Consejos de Residentes españoles en el extranjero (CRECs) tienen una importante participación.

Las enseñanzas se certifican con documentos oficiales: a) **informe** firmado por el director de la ALCE cuando se alcanzan los objetivos de los niveles A1, A2, B1, B2, b) **Certificado** de Lengua y Cultura españolas, con mención del nivel alcanzado al finalizar la escolarización, previa superación de una prueba final.

Existen 17 ALCE, con más de 350 aulas distribuidas entre Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suiza (país que tiene el mayor número de ALCEs y de aulas).

2.3.9. Programas de apoyo a las enseñanzas del español

Constituyen un conjunto de programas e instrumentos para apoyar y promocionar la lengua y cultura españolas en el marco de sistemas educativos extranjeros. El artículo 25 del RD 1027/1993 enumera los siguientes.

- a) Elaboración de **materiales didácticos** para la enseñanza de la lengua y de la cultura españolas.
- b) Realización de actividades de **formación** para el profesorado extranjero.
- c) Creación de **centros de recursos** didácticos.
- d) Suscripción de **convenios de colaboración**, cuya finalidad se oriente a la difusión del español con todo tipo de instituciones.
- e) Constitución de **bases de datos informatizadas** para la enseñanza de la lengua y la cultura españolas.
- f) **Investigación** sobre los **currículos de la lengua española y las referencias culturales hispánicas**, singularmente las literarias, geográficas e históricas, en los distintos sistemas educativos, y sobre la situación de las enseñanzas de español.

- g) Promoción de **intercambios** en el ámbito educativo y en el de la investigación.
- h) **Difusión de información** en materia educativa en los medios de comunicación y mediante la edición de revistas y boletines.

Están desarrollados específicamente, a través de convocatorias anuales, dos programas: el de **Auxiliares de conversación y el de Profesores Visitantes**, constituidos a partir de la suscripción de convenios de colaboración cuya finalidad se orienta a la difusión del español con todo tipo de instituciones. El programa de auxiliares de conversación tiene, además, carácter de promoción de intercambios, ya que existen no solo auxiliares de conversación españoles en el extranjero sino también auxiliares de conversación extranjeros en España (inglés y francés principalmente).

2.3.10. Asesorías Técnicas

El **programa de asesorías técnicas** es una muestra de la voluntad del MEFP por impulsar la promoción y difusión de la lengua y cultura españolas, que ha llevado a extender su ámbito de actuación a un amplio número de países en los que el interés creciente por la lengua y cultura de España se ha plasmado en una fuerte demanda del aprendizaje de nuestra lengua como instrumento de comunicación y para la educación.

Los asesores técnicos trabajan bajo la dirección del consejero de educación en la realización de tareas relacionadas con la organización, la puesta en marcha, la gestión y el seguimiento de los programas y actuaciones que se desarrollen en el ámbito de actuación de la Consejería donde se encuentren adscritos¹⁵.

Su actuación abarca a:

- Los **centros docentes y su profesorado de español** que imparten enseñanzas del sistema educativo del país: préstamo de materiales, asesoramiento, publicaciones, formación y otras actividades.
- Las **Administraciones educativas e Instituciones lingüísticas, incluidas las Universidades, y asociaciones de profesores de español**, con las que deben mantener relaciones con un triple objetivo: llegar a acuerdos estratégicos para ambas partes, conocer las realizaciones de otras instituciones y elaborar trabajos en colaboración.
- **Los centros docentes y los programas de la AEE**, regulados por el RD 1027/1933, que estén en funcionamiento en el ámbito de la Consejería.

¹⁵ El art. 10 del RD 1136/2002 regula: "En las Consejerías de Educación, y bajo la dependencia directa del consejero, o en su caso del agregado, podrán existir asesores técnicos cuyas funciones y organización del trabajo serán establecidos por el respectivo consejero."

Los programas e instrumentos que se ponen en práctica en cada país dependen de la demanda del español en sus sistemas educativos y de su carácter estratégico, marcado en la Estrategia de Acción Exterior del Gobierno de España.

Los asesores técnicos se seleccionan, de entre los funcionarios docentes de carrera españoles, por el MEFP en concurso de méritos, con una permanencia máxima de cinco años. Los datos del MEFP, curso 2020-2021, indican que el número de asesores es de 70 y están distribuidos en 24 países.

2.3.11. *International Spanish Academies (ISA)*

Además de los anteriores programas, existe uno que no viene reflejado en el RD 1027/1993 y que se enmarca en las iniciativas de cooperación entre la Consejería de Educación en Estados Unidos y Canadá y las autoridades educativas norteamericanas y canadienses. Son las ISA, que comenzaron su andadura en 1999 como una nueva vía para la difusión del español aprovechando el emergente prestigio de los programas bilingües de inmersión en los centros de estos países.

De acuerdo con la información de la web del MEFP, las International Spanish Academies (ISA) son secciones de español en centros educativos canadienses y estadounidenses de reconocido prestigio académico. En ellas se imparte un currículo integrado de lengua y contenidos en los que el español se utiliza como lengua vehicular en los niveles equivalentes a Infantil, Primaria, Secundaria y Bachillerato. El porcentaje de enseñanza en español va decreciendo conforme el alumnado va superando las diferentes etapas educativas. Los centros que acogen las secciones se adhieren a la red ISA mediante un convenio de colaboración con el Ministerio.

Según la página web del MEFP existen 127 ISA, distribuidas así: Australia (1), Canadá (24), EEUU (102).

3. LA INSPECCIÓN DE LOS CENTROS Y PROGRAMAS DEL EXTERIOR

La variedad de programas y actuaciones que hemos analizado ya están indicando que la inspección debe adaptarse a su definición, complejidad y características. La supervisión, evaluación y asesoramiento de los centros, programas y servicios educativos de la AEE se realiza mediante la inspección de los programas y centros citados en el apartado anterior.

La primera diferenciación viene establecida en función de la existencia de profesorado español seleccionado y retribuido por el MEFP. El siguiente cuadro nos aclara la situación:

CENTROS Y PROGRAMAS	PROFESORADO ESPAÑOL		PROFESORADO
	SELECCIONADO Y RETRIBUIDO POR MEFP (CONCURSO DE MÉRITOS)	SELECCIONADO Y RETRIBUIDO POR PAÍS /CENTRO EXTRANJERO (CONVOCA EL MEFP)	SELECCIONADO Y RETRIBUIDO POR PAÍS /CENTRO EN EL EXTRANJERO
Centros de titularidad Estado español	X		
Centros de titularidad mixta	X		
Centros de convenio			X
Centros privados			X
Secciones españolas	X		
Escuelas Europeas *	X		
Secciones bilingües		X	
Agrupaciones de Lengua y Cultura españolas	X		
Asesores Técnicos	X		
Auxiliares de conversación en el ext.		X	
Profesores visitantes		X	

**Las retribuciones del profesorado en las EE se complementan entre MEFP y EE.*

De acuerdo con los principios de actuación de la Inspección Central citados, son dos los procedimientos utilizados: visita presencial a los centros y programas y comunicación telemática para ciertas actuaciones (supervisión de documentos).

Los objetivos de las visitas son fundamentalmente: a) verificar el grado de cumplimiento de la legislación vigente y de los acuerdos y convenios suscritos, especialmente los referidos a las enseñanzas previstas en la LOE y a la acción educativa exterior y b) realizar, en su caso, la evaluación del profesorado (proceso de evaluación ordinaria en función de la renovación en el puesto de trabajo y proceso de evaluación extraordinaria, en caso de incumplimiento de funciones).

3.1. Actuaciones habituales, preferentes e incidentales

Las **actuaciones habituales** son aquellas realizadas por la Inspección de Educación en el ejercicio de sus funciones y competencias de una forma sistemática, usual y reiterada como consecuencia de su naturaleza inseparable de las características y la organización del propio sistema educativo. Incluyen, entre otras: a) la supervisión de la documentación exigida en norma a los centros y programas (documentos y proyectos institucionales, horarios, programaciones didácticas, titulación del profesorado de centros privados...), b) la supervisión de la organización y funcionamiento de los centros y programas (escolarización, grupos y ratios, realización de actividades para la difusión de la lengua y cultura españolas, instalaciones...), c) La supervisión de las enseñan-

zas y de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos (currículo, procedimientos e instrumentos de evaluación, propuestas de títulos...), d) la evaluación del desempeño profesional de los profesores y asesores españoles adscritos al exterior.

La supervisión supone comprobar el cumplimiento de la normativa y de los acuerdos y convenios suscritos, identificar los aspectos que deben mejorarse con el asesoramiento oportuno, proponer a los órganos ejecutivos del MEFP las medidas de mejora, así como la finalización o la revocación de la adscripción temporal de los docentes, como consecuencia de su evaluación ordinaria o extraordinaria.

Las **actuaciones preferentes** son aquellas que vienen determinadas por objetivos institucionales de la Dirección General de la que depende la Inspección, son especificadas en el plan cuatrienal correspondiente y se llevan a cabo por procedimientos específicos. En el Plan General de actuación cuatrienal (2021-2025) se establece una actuación de carácter preferente dirigida a impulsar la mejora y excelencia de la calidad educativa de los centros en el exterior. Cada curso académico se concretará el número de centros en los que se desarrollará, en función de las prioridades establecidas por la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa y la Inspección de Educación. En el Plan anual 2021-22, se determina que esta actuación se desarrollará mediante un protocolo, en el que se contemplen los siguientes ámbitos: liderazgo del equipo directivo, coordinación didáctica, metodología y planes de centro.

Los objetivos generales de esta actuación son: a) comprobar e impulsar el progreso de los estudiantes y el desarrollo de su capacidad de adaptación al cambiante entorno social, b) impulsar la aplicación de prácticas educativas innovadoras que conlleven buenos resultados académicos, c) comprobar la influencia y grado de aplicación de las tecnologías de la comunicación e información en los procesos de enseñanza/aprendizaje y comunicación con la Comunidad educativa, con propuestas de mejora, d) analizar la organización de la institución como un conjunto de estructuras que inciden y determinan sus procesos de coordinación, con propuestas de mejora, e) impulsar la capacidad de liderazgo y gestión del cambio de los equipos directivos con el objetivo de conseguir la excelencia/calidad en los centros de titularidad del estado español.

Las **actuaciones incidentales** son aquellas que no están planificadas, pero hay que realizar en función de su urgencia en razón de circunstancias imprevistas.

3.2. Actuaciones de colaboración con la UAEE

Además de las actuaciones anteriores, la Inspección de Educación colabora con la Unidad de Acción Educativa Exterior participando en:

- a) La organización y desarrollo de las pruebas de la Opción Internacional del Bachillerato —BAC-OIB— de las Secciones españolas en Liceos internacionales

franceses y en las del BAC de las **Escuelas Europeas**.

b) La elaboración y, en su caso, en la celebración de las pruebas del Examen de Estado para alumnos de las Secciones españolas de Liceos internacionales italianos y del Examen final de Bachillerato en los Institutos Bilingües de los países de Europa Central y Oriental.

c) La organización y desarrollo de las pruebas que se lleven a cabo en centros españoles y franceses para la obtención de la doble titulación de Bachiller español y francés.

d) Representación de España en la SICI (*The Standing International Conference of Inspectorates of Education*).

3.3. Inspección de los programas con profesorado español seleccionado por concurso de méritos

Recordamos los cuatro apartados susceptibles de inspección: a) Documentación, b) organización y funcionamiento, c) enseñanzas y evaluación del alumnado, d) evaluación del profesorado.

a) Documentación fijada en norma. Se indican los documentos institucionales sujetos a supervisión (control + asesoramiento). Además, pueden existir otros propios del centro no reflejados en norma y que se supervisan igualmente:

Centros de titularidad del Estado español.	<ul style="list-style-type: none"> · Proyecto Educativo · Documento de organización del centro (DOC), del que forman parte: Programación General Anual, Programaciones didácticas, Plan tutorial. · Memorial anual
Centros de titularidad mixta	<ul style="list-style-type: none"> · Programación General Anual · Programaciones didácticas · Memorial anual
Agrupaciones de Lengua y Cultura españolas	<ul style="list-style-type: none"> · Planificación curricular (a largo plazo) · Plan Anual. Informe de seguimiento en febrero · Memoria anual
Secciones españolas	<ul style="list-style-type: none"> · Documento de Organización Pedagógica (DOP) · Programaciones didácticas · Memoria anual
Escuelas Europeas (EE)	<ul style="list-style-type: none"> · Programaciones didácticas de la Secciones lingüísticas y de los profesores, en su caso. · Memoria anual de la Secciones lingüísticas y de los profesores, en su caso.

b) Organización y funcionamiento. Se indican los aspectos que son objeto de supervisión. En los casos de centros de titularidad mixta, secciones españolas y Escuelas Europeas, se respeta la regulación de sus sistemas educativos.

Centros de titularidad del Estado español.	<ul style="list-style-type: none"> · Calendario y horarios aprobados. · Dirección, equipos docentes y departamentos. · Normas de organización, funcionamiento y convivencia · Actividades complementarias y extraescolares · Proyectos propios del centro
Centros de titularidad mixta	<ul style="list-style-type: none"> · Calendario y normas propios del país y centro. · Dirección española · Actividades complementarias y extraescolares
Agrupaciones de Lengua y Cultura españolas	<ul style="list-style-type: none"> · Declaración personal de horario. · Calendario, grupos, niveles, atención a las familias · Normas de organización y funcionamiento · Actividades complementarias y extraescolares
Secciones españolas	<ul style="list-style-type: none"> · Calendario y normas propios del país y centro. · Horarios y reuniones del profesorado · Actividades complementarias y extraescolares
Escuelas Europeas (EE)	<ul style="list-style-type: none"> · Calendario y normas propias de las EE · Coordinación y equipo de profesores

Las actividades complementarias y extraescolares con el objetivo de promocionar y difundir la lengua y cultura españolas están presentes en la supervisión de la Inspección en todos los programas.

c) Enseñanzas y evaluación de los aprendizajes del alumnado. Son supervisadas las enseñanzas que se imparten, debiendo acomodarse a las normas vigentes: enseñanzas LOE para los CTEE, enseñanzas propias de las ALCE en su caso, currículo del componente de lengua y cultura españolas (Lengua y Literatura, Geografía e Historia españolas) para los centros de titularidad mixta y secciones españolas, currículo propio de las Escuelas Europeas.

Centros de titularidad del Estado español.	<ul style="list-style-type: none"> · Currículo LOE, áreas y materias · Procedimientos e instrumentos de evaluación. · Resultados y objetividad de la evaluación. · Propuesta de títulos españoles
Centros de titularidad mixta	<ul style="list-style-type: none"> · Currículo del componente de lengua y cultura españolas. · Procedimientos e instrumentos de evaluación, resultados de este componente. · Propuesta de títulos españoles
Agrupaciones de Lengua y Cultura españolas	<ul style="list-style-type: none"> · Currículo adaptado [ALCE, Orden EDU/3122/2010] · Evaluación según Resolución 11 febrero 2019 · Propuesta de Certificados de LyC españolas
Secciones españolas	<ul style="list-style-type: none"> · Currículo del componente de lengua y cultura españolas. · Procedimientos e instrumentos de evaluación, resultados de este componente. · Propuesta de títulos españoles.
Escuelas Europeas (EE)	<ul style="list-style-type: none"> · Currículo propio de las EE. · Sistema de evaluación propio de las EE

d) Evaluación del profesorado. Todos los profesores españoles seleccionados por concurso de méritos y adscritos a estos programas son evaluados. Su situación ad-

ministrativa es en “adscripción temporal” hasta seis años, excepto los de EE (que son nueve), siendo el nombramiento para cada dos años y teniendo que renovar en su segundo y cuarto año para poder continuar (EE, en su segundo y quinto año). Para su renovación es necesaria la evaluación de su desempeño profesional por una Comisión de evaluación que puede pedir cuantos informes crea necesario.

3.4. Inspección de programas con profesorado seleccionado por el centro/país

La diferencia esencial en la inspección de estos programas con los anteriores es que no se evalúa al profesorado del centro, ya que esta competencia es del centro o del país en el que se ubica. Si bien, en las secciones bilingües se comparte esta evaluación.

a) Documentación fijada en norma.

Centros de convenio	<ul style="list-style-type: none"> · Documento de Organización del centro · Programaciones de Lengua Castellana y Literatura, y de Geografía e Historia de España, integradas en sus materias o en asignaturas independientes (en Bachillerato) · Titulaciones del profesorado del componente de Lengua y Cultura españolas · Memoria anual
Centros de titularidad privada	<ul style="list-style-type: none"> · Programación General Anual · Programaciones didácticas · Titulaciones del profesorado · Memorial anual
Secciones bilingües	<ul style="list-style-type: none"> · Documento de Organización Pedagógica (DOP) · Programaciones didácticas · Memoria

b) Organización y funcionamiento.

Centros de convenio	<ul style="list-style-type: none"> · Documento de Organización del centro · Programaciones de Lengua Castellana y Literatura, y de Geografía e Historia de España, integradas en sus materias o en asignaturas independientes (en Bachillerato) · Titulaciones del profesorado del componente de Lengua y Cultura españolas · Memoria anual
Centros de titularidad privada	<ul style="list-style-type: none"> · Programación General Anual · Programaciones didácticas · Titulaciones del profesorado · Memorial anual
Secciones bilingües	<ul style="list-style-type: none"> · Documento de Organización Pedagógica (DOP) · Programaciones didácticas · Memoria

c) Enseñanzas y evaluación de los aprendizajes del alumnado. Son supervisadas las enseñanzas que se imparten, debiendo acomodarse a las normas vigentes: enseñanzas LOE para los centros privados, currículo del componente de lengua y cultura españolas (Lengua y Literatura, Geografía e Historia españolas) para los centros de convenio y secciones bilingües. Cuando se imparten otras materias, científicas o no, se sigue el currículo del sistema educativo del país.

Centros de convenio	· Currículo del componente de lengua y cultura españolas. Procedimientos e instrumentos de evaluación, resultados. Propuesta de títulos españoles.
Centros de titularidad privada	· Currículo LOE, áreas y materias. Procedimientos e instrumentos de evaluación, resultados. Propuesta de títulos españoles.
Secciones bilingües	· Currículo del componente de lengua y cultura españolas. Y de otras materias, en su caso [currículo del SE del país]

3.4. Inspección de las Asesorías Técnicas y los programas de apoyo a las enseñanzas del español.

La inspección de las Asesorías Técnicas se realiza, fundamentalmente, con motivo de la renovación de los asesores en su puesto de trabajo.

La inspección de los programas de apoyo a las enseñanzas del español se realiza dentro del marco de la evaluación del desempeño profesional de los asesores técnicos, ya que estos son su principal campo de trabajo, dirigidos por el Consejero.

Esta evaluación del desempeño profesional de los asesores técnicos se desarrolla en epígrafe posterior.

3.5. Las visitas y los informes de inspección

La visita de inspección constituye una de las técnicas fundamentales de la labor de la Inspección de Educación. Debe ser **planificada y preparada** de manera que las actuaciones previstas se realicen de manera eficiente. No todos los programas tienen el mismo peso en el conjunto de la AEE, por lo que hay unos criterios que se pueden aplicar en la frecuencia de las visitas, sobre todo en tiempos de racionalización económica.

Para la supervisión de las acciones educativas de la AEE, la Inspección Educativa del MEFP ha creado diversos instrumentos y documentos normalizados, que se han ido elaborando a lo largo de los años por el equipo de inspectores; y se siguen mejorando y adaptando a las circunstancias cambiantes del sistema educativo y a las características de los programas que supervisa.

En la mayoría de los casos, los instrumentos son orientadores, pudiendo el inspector aplicarlos sin modificaciones, pero también puede adaptarlos o elaborarlos de modo personal; en este caso, los aportará al conjunto de instrumentos de la Inspección como un modelo/ejemplo más para ser considerado en el trabajo futuro.

Las **técnicas** asociadas a estos instrumentos son variadas, siendo las más importantes: a) cotejo, análisis y comparación de documentación, b) visita de instalaciones,

c) mantenimiento de reuniones y entrevistas, d) observación de la práctica docente, e) observación de las celebraciones celebradas por el centro o programa, f) redacción de informes técnicos.

Cada inspector o equipo de inspectores, en el caso de actuaciones colegiadas, elabora un **plan anual de visitas**, de acuerdo con las actuaciones fijadas en el Plan Anual de Actuación del curso y según los centros y programas que se le hayan asignado. Antes de realizar la visita de inspección (1-2 meses) según la anterior planificación, el inspector debe comenzar a gestionar y preparar su visita, previendo lo necesario para ello, a través de las siguientes gestiones y documentos:

- **Justificación de la visita** (para qué, cuándo...) Para los órganos que autoricen la orden de viaje correspondiente.
- **Ajuste de los medios de transporte y alojamiento** durante los días de la visita, con los correspondientes responsables.
- **Comunicación a la Unidad de Acción Educativa Exterior**, para coordinar actuaciones con esta subdirección general.
- **Plan concreto, programación de sus actuaciones** en la visita, del que se da conocimiento al consejero y al programa.

En las comunicaciones a la Unidad de Acción Educativa Exterior, a la Consejería de Educación del país correspondiente y al programa que se visita, se invita a que aporten aspectos que crean conveniente incluir en ella.

En el desarrollo habitual de su trabajo y como consecuencia de las visitas de inspección a los diferentes centros y programas, o de la realización de otras actuaciones que se les encomienden, los inspectores técnicos centrales elaboran un informe que recoge las acciones llevadas a cabo, la valoración de los aspectos supervisados, las conclusiones y las propuestas o requerimientos realizados. El informe de la visita se debe emitir, a ser posible, en los quince días siguientes a la finalización de esta.

Su estructura se ajusta a la que corresponde a este tipo de texto: a) **Datos de identificación** de la actuación, b) **Información** sobre hechos y actividades que se han realizado durante la visita, c) **valoración** de los datos obtenidos sobre las instalaciones y el funcionamiento del centro, el desempeño profesional del profesorado, d) **propuestas** de mejora.

A pesar de que los informes se redactan con rigor y con propuestas de mejora realistas, los inspectores se lamentan de que la mayoría de ellas se quedan olvidadas en los cajones (¿ordenadores?) de los órganos a los que se dirigen.

4. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL DEL PERSONAL DOCENTE Y DE LOS ASESORES TÉCNICOS

Es la ORDEN ECD/493/2004, de 23 de febrero, la que se establece el régimen de permanencia y prórroga del personal docente destinado en programas en el exterior. En su apartado Quinto indica:

«Las prórrogas de los asesores técnicos y funcionarios docentes destinados en el exterior se concederán previa evaluación llevada a cabo por las Comisiones de Evaluación designadas al efecto.»

Tanto para asesores como para personal docente la norma regula dos tipos de evaluación: a) **la evaluación ordinaria**, exigida en los procesos de renovación, y b) **la evaluación extraordinaria**, que se aplica en caso de incumplimiento.

Los criterios de evaluación se fijan en el apartado Octavo de la citada Orden ECD/493/2004:

Para la evaluación de la actividad profesional de los asesores (Octavo 1):

a) Eficacia en la organización y puesta en práctica de los programas y actividades que desarrolla la Consejería de Educación.

b) Iniciativas adoptadas para contribuir a la difusión de la lengua y cultura españolas y al desarrollo de los programas y actividades promovidos por la Consejería.

c) Capacidad para trabajar en equipo.

d) Capacidad para relacionarse con la comunidad educativa, las instituciones del país y el entorno sociocultural.

e) Cuando se trate de Asesores Técnicos de las Consejerías de Educación de las Representaciones de las Representaciones o Delegaciones Permanentes de España ante Organismos Internacionales deberá tenerse en cuenta, asimismo, las aptitudes específicas necesarias para el desempeño profesional de su puesto, tales como la capacidad de relación con el entorno profesional y con los foros de información de los mencionados Organismos, la adecuada elaboración de informes relativos a actividades y estudios promovidos por dichos Organismos Internacionales y las habilidades de negociación y actuación en este ámbito.

Para la valoración del personal docente (Octavo 2)

a) Cumplimiento de sus obligaciones docentes.

b) Participación en programas educativos específicos del centro o programa, en relación con la integración del currículo del país, de la difusión de la lengua y cultura españolas y de la atención a la diversidad y el multiculturalismo.

c) Participación en actividades complementarias vinculadas al centro o programa al que está adscrito.

d) Participación en actividades académicas de difusión de la lengua y cultura españolas promovidas por la Consejería de Educación.

e) Capacidad para relacionarse con la comunidad educativa y con el entorno sociocultural en el desempeño de sus funciones.

La Inspección central ha fijado unos procedimientos e instrumentos con el fin de facilitar a los inspectores técnicos centrales la realización de la evaluación y la elaboración de los correspondientes informes.

4.1. La evaluación del personal docente en el exterior

El **procedimiento** que se sigue para la evaluación del desempeño profesional del profesorado que está en su segundo o su cuarto año de adscripción temporal (Escuelas Europeas: en su segundo o su quinto año), es:

- Se recoge la información que pueda existir en los archivos de Inspección.
- Se da conocimiento al profesor, dentro del Plan de la visita, del periodo o periodos horarios en el que va a ser observado, así como el horario de la entrevista personal. La asignación de estos periodos se realiza de manera que el profesor no tenga que modificar su horario o responsabilidades oficiales.
- Durante la visita al centro, se toma información de los directores y de los jefes de los órganos de los que forma parte el profesor (departamento, equipo docente) sobre su participación y actividades en el centro.
- Se observa una o más clases del profesor, se analiza su documentación académica (plan de la sesión de clase, programación, registro de la evaluación continua, actividades complementarias realizadas, participación en la vida del centro, etc.) y se mantiene una entrevista para devolver la observación de clase y aclarar o comentar aspectos de la documentación o de su experiencia profesional.
- Con la información recogida, se emite el informe ***favorable favorable con recomendaciones o desfavorable*** a la prórroga del profesor en el puesto que ocupa.

Los **instrumentos** utilizados son:

a) Un “Documento base” en el que se definen los indicadores fundamentales de cada uno de los criterios fijados en la Orden ECD/493/2004, de 23 de febrero de 2004 y se indican las fuentes para la obtención de la información que se precisa.

b) Una “Guía para la entrevista al Equipo directivo” en que se ofrece a los inspectores un procedimiento ordenado para obtener de sus diferentes miembros informa-

ción rigurosa sobre el ejercicio profesional de los profesores.

c) Una “Guía para la valoración de los profesores”, que ofrece una estructura para las entrevistas con los profesores y para el examen de su actividad en el aula, facilitando la observación de los elementos relevantes.

d) Un “**Modelo de informe**”, en coherencia con los instrumentos anteriores.

Este procedimiento se sigue de manera similar tanto para la **renovación** como para la **evaluación extraordinaria** del personal docente. De acuerdo con las causas por las que se propone la evaluación extraordinaria, el inspector adecuará los instrumentos y el procedimiento, siempre dentro del marco normativo.

En el procedimiento de la evaluación extraordinaria y de la evaluación ordinaria (cuando es negativa) se respetan los derechos del interesado a la información del inicio del procedimiento, emisión de alegaciones por su parte y acceso a la documentación del expediente. También se envía copia a las organizaciones sindicales con representación en la Mesa sectorial, para que puedan emitir su parecer. Antes de elevar el resultado al órgano competente, se da trámite de audiencia al interesado y se da conocimiento de las actuaciones realizadas a las organizaciones sindicales. **Si el resultado es desfavorable, se revoca la adscripción temporal** del asesor o del docente objeto de evaluación.

4.2. La evaluación de los asesores técnicos en el exterior

Los asesores técnicos pueden permanecer en su puesto hasta un máximo de cinco años, en periodos de 1 año, seguido de dos periodos de dos años. La evaluación de los asesores para su renovación o continuidad se realiza en el primer y tercer año.

La evaluación de los asesores tiene unos criterios y actuaciones diferenciadas de las del personal docente. Aunque eran docentes en su anterior destino en España, en el exterior no realizan funciones docentes. Su perfil profesional se fija en las convocatorias de los concursos de méritos respecto a sus conocimientos, aptitudes y actitudes requeridas.

Están sujetos a:

- Una **evaluación ordinaria**, como consecuencia de la renovación en su puesto de trabajo.
- Una **evaluación extraordinaria**, en caso de incumplimiento de sus funciones.

La Inspección Central aplica unos instrumentos y sigue un **procedimiento** para la evaluación y emisión del informe sobre el desempeño profesional de los asesores.

Los **instrumentos** constan de:

- a) Un modelo de solicitud de Memoria y perfil profesional, con un cuadro para ordenar el perfil profesional del asesor.
- b) Una guía para la recogida de datos.
- c) Un modelo de informe para la renovación

El **procedimiento** seguido:

- **Solicitud de una breve Memoria al Asesor/a y determinación del Perfil de su actividad profesional.** No todos los asesores realizan las mismas tareas, por lo que es preciso que cada cual elabore una memoria sobre las tareas que ha realizado. Se trata de obtener una información previa a la visita de inspección, ajustada al contenido de la evaluación, que permita hacerla más eficaz. Con una cierta antelación, se le pide una breve Memoria de su trabajo como asesor y un perfil de su actividad profesional a través de la cumplimentación de un cuadro en el que debe ordenar (1º, 2º, 3º...) la dedicación a cada programa y las actividades relacionados con la actividad profesional de los Asesores.

- **Visita de inspección: Guía para la recogida de información.** Consta de dos partes:

Primera Parte. Información general sobre la actividad profesional. Se halla referida a una serie de diez aspectos cuya finalidad es procurar información que enmarque la actividad profesional del Asesor (lugar de trabajo, horario, destrezas que posee, etc.) y así poderla interpretar en orden a su valoración. Esta información general se contrasta y completa con la que pueda ofrecer el consejero.

Segunda Parte. Análisis de la actividad profesional. Figuran aquí los programas que constituyen el ámbito profesional del Asesor/a, de acuerdo con la normativa vigente, y que, por tanto, delimitan el contenido de evaluación.

Se han seleccionado una serie de **programas**, agrupados en cuatro epígrafes (1. Organización del trabajo; 2. Apoyo a las enseñanzas de español; 3. Promoción y difusión de la lengua y cultura españolas; y 4. Otros programas) y se indican las actividades más importantes que los caracterizan. Cabe añadir aquellas otras actividades no incluidas que puedan estar llevándose a cabo.

- **Elaboración de informe sobre el desarrollo de la actividad profesional del Asesor/a Técnico.** Por último, se dispone de un modelo de informe para que el Inspector Técnico Central, una vez analizados los datos que tiene y evaluada la actividad profesional, emita su informe. La valoración de la actividad profesional queda reflejada en el

informe, indicando el grado en que se manifiesta cada uno de los indicadores de eficacia (cuatro indicadores), iniciativa (tres indicadores), trabajo en equipo (cuatro), y relaciones (cuatro indicadores) reflejados en los criterios de evaluación. (Orden ECD/493/2004. Octavo 1).

Indicadores para valorar: eficacia, iniciativa, trabajo en equipo y relaciones		
Eficacia	Grado de implicación	
	Documentación	
	Resultados	
	Ejecución actividades consejero	
Iniciativa	Sugerencias al consejero	
	Enfoques innovadores	
	Trabajo autónomo	
Trabajo en equipo	Consultas con compañeros	
	Mantiene las formas	
	Cumple los compromisos	
	Promueve actividades conjuntas	
Relaciones	Adaptación profesional y personal	
	Buenas relaciones laborales	
	Visitas a instituciones y centros	
	Actos de representación	

5. PARA CONCLUIR

Del análisis de las acciones educativas en el exterior y el desarrollo de cómo se realiza su inspección, se pueden extraer algunas reflexiones:

- El importante potencial que constituyen las acciones educativas en el exterior para lograr que España tenga una mayor influencia global, así como la responsabilidad que adquieren en este sentido sus administradores, docentes y asesores.
- La relevancia que asume la Inspección de educación, como uno de los factores de calidad del sistema educativo español (LOE, art. 2.2.), para coadyuvar en esta tarea, a través de las funciones que le son propias y, especialmente, de la supervisión, asesoramiento y evaluación de los programas del exterior, en sus vertientes de: cumplimiento de la legalidad, objetivos de la acción educativa exterior, organización y funcionamiento, enseñanzas y evaluación de los aprendizajes del alumnado, y evaluación de docentes y asesores.
- La llamada a los órganos directivos superiores de la Administración educativa española para no conformarse en el puro mantenimiento de la herencia recibida, sino en dar un paso adelante en el fortalecimiento de los programas en el exterior

y en un mayor apoyo y atención a la Inspección educativa del MEFP, dotándole de la plantilla y condiciones necesarias para las relevantes funciones asignadas por ley, a lo largo de su historia de casi dos siglos, en especial en estos momentos a través del reconocimiento de los sexenios docentes de los inspectores centrales y del aprovechamiento de sus informes como un factor más para conseguir mejora y eficiencia en las acciones educativas del exterior.

REFERENCIAS NORMATIVAS Y DOCUMENTALES

Leyes de educación y otras

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE). (BOE, 4 julio 1985).

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). (BOE, 4 mayo 2006). Ordena el sistema educativo español y de sus enseñanzas.

Ley Orgánica 3/2020, de 29 diciembre, de modificación de la LOE (LOMLOE). (BOE, 30 diciembre 2020).

Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. (BOE, 15 diciembre, 2006).

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. (BOE, 26 marzo 2014). Consultar artículos 3, 26, 41.1. y 56.

Ley 4/2019, de 7 de marzo, de mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria (BOE, 8 marzo 2019). Deroga los art. 2, 3 y 4 del RD-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Acción educativa Exterior. Estructura MEFP y Administración educativa exterior

Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior. (BOE, 6 agosto 1993). Este RD desarrolla el art. 12.1. de la LODE, base de los desarrollos legislativos sobre los centros y programas educativos en el exterior.

Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional (BOE, 1 mayo 2020).

Real Decreto 1138/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Administración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el exterior. (BOE, 1 noviembre 2002). Deroga los artículos 43-59 del RD 1027/1993, sobre las Consejerías.

Orden ECD/531/2003, de 10 de marzo, por la que se establece el procedimiento para la provisión por funcionarios docentes de las vacantes en centros, programas y

asesorías técnicas en el exterior, dictada en desarrollo del Real Decreto 1138/2002, de 31 de octubre, por el que se regula la Administración del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en el exterior. (BOE, 13 marzo 2003). Regula los concursos de méritos para el exterior: requisitos para concursar y los procedimientos de selección para asesores técnicos y personal docente. Modificada por Orden ECD/1926/2014, de 13 de octubre, y por Orden EDU/2191/2011, de 29 de julio.

Orden ECD/493/2004, de 23 de febrero, por la que se establece el régimen de permanencia y prórroga de los asesores técnicos y personal docente destinados en centros y programas en el exterior. (BOE, 28 febrero 2004). *Regula las evaluaciones para continuar en la plaza del exterior hasta su límite máximo y la evaluación extraordinaria.*

Convocatorias anuales para la provisión de vacantes concretas: personal docente y asesores técnicos. Anualmente, vienen existiendo dos convocatorias diferenciadas, una para personal docente y otra para los asesores técnicos.

Orden EDU/1481/2009, de 4 de junio, por la que se regula la formación de listas de aspirantes a desempeñar puestos en régimen de interinidad en plazas de los cuerpos docentes contemplados en la LOE, en centros y programas de la acción educativa española en el exterior. (BOE de 9 de junio de 2009).

Programas de la AEE

Instrucciones del Subsecretario del Departamento, de 24 de mayo de 2005, que regulan la organización y funcionamiento de los **centros docentes de titularidad del Estado español en el exterior**. Estas Instrucciones son de máxima relevancia para estos centros. Es el desarrollo del RD 1027/1993 en este tema. (Sin publicar en BOE) Para los aspectos organizativos **no regulados** por la LOE, el RD 1027/1993 o las Instrucciones de 2005, siguen vigentes los Reglamentos Orgánicos (Infantil-Primaria RD 82/1996 ROC EI/EP, Secundaria RD 83/1996 ROC IES) y las Instrucciones de organización y funcionamiento (Infantil-Primaria ORDEN 29-06-1994 EI/EP, Secundaria ORDEN 29-06-1994 IES).

Orden ECI/1044/2008, de 4 de abril, por la que se modifica la Orden de 20 de julio de 2001, por la que se **reconocen los estudios** cursados en el Colegio español “Miguel de Cervantes” de Sao Paulo (**Brasil**). (BOE, 16 abril 2008).

Orden de 20 de julio de 2001 por la que se **reconocen los estudios** cursados en el Colegio español “Miguel de Cervantes”, de Sao Paulo (Brasil). (BOE, 29 agosto 2001).

Orden de 28 de noviembre de 1996, de **reconocimiento de estudios** en el centro educativo hispano-argentino colegio “Parque de España”, de Rosario (**Argentina**). (BOE, 11 diciembre 1996).

Orden EDU/2503/2010, de 16 de septiembre, por la que se regulan los criterios y el procedimiento para la **suscripción de convenios de colaboración** con instituciones titulares de centros extranjeros previstos en el Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, por el que se regula la acción educativa en el exterior. (BOE, 28 septiembre 2010)

Resolución de 11 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se aprueban las **orientaciones curriculares de las enseñanzas de “Lengua Española y Literatura” y de “Geografía e Historia de España”** para los programas de educación en el exterior que, en el marco de sistemas educativos extranjeros, conducen a la obtención de los títulos españoles de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria y de Bachiller. (BOE, 26 de julio de 2011).

Instrucciones de 18 de octubre de 2010, de la Subdirectora General de Cooperación Internacional, que regulan la organización y el funcionamiento de las **secciones españolas** en centros de otros Estados o de organismos internacionales. *Estas Instrucciones son las primeras que se dan de modo conjunto para ordenar la organización y funcionamiento de las secciones españolas. (Sin publicar en BOE).*

Orden EDU/1720/2011, de 31 de mayo, por la que se **reconocen los estudios** cursados en las secciones españolas del Programa de Estudios Internacionales (**PEI**) del distrito escolar público del Condado de Miami-Dade, EEUU de América. (BOE, 21 junio 2011).

Resolución de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, de 22 de junio de 2011, por la que se establece el currículo de la sección española del Programa de Estudios Internacionales (**PEI**) del distrito escolar público del Condado de Miami-Dade del Estado de Florida (Estados Unidos). (Sin publicar en BOE).

ORDEN ECI/1305/2005, de 20 de abril, de bases reguladoras de la **concesión de subvenciones públicas** en régimen de concurrencia competitiva. (BOE, 12 mayo 2005). En esta norma se basan las convocatorias de las secciones bilingües, auxiliares de conversación y profesores visitantes. Consultar también las convocatorias anuales de estos programas.

Orden de 20 de octubre de 1994 por la que se regula el procedimiento para la acomodación de los periodos de adscripción de los funcionarios docentes destinados en las **Escuelas Europeas** a lo dispuesto en el Estatuto de Personal docente de las mismas. (BOE, 27 octubre 1994).

Convenio por el que se establece el **Estatuto de las Escuelas Europeas**, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1994. (BOE, 6 mayo 2004).

Orden EDU/3122/2010, de 23 de noviembre, por la que se regulan las enseñanzas complementarias de Lengua y Cultura españolas para alumnos españoles residentes en

el exterior y se establece el **currículo** de las mismas. (BOE, 3 diciembre 2010). ALCE

Resolución de 11 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, por la que se dictan **Instrucciones** para regular la planificación, la organización, el funcionamiento y las actividades de finalización de curso de las enseñanzas complementarias de Lengua y Cultura Españolas para **alumnos españoles residentes en el exterior**. (No publicada en BOE). ALCE

Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueba el **Reglamento del Instituto Cervantes**. (BOE del 12 de octubre).

Real Decreto 1137/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan los “diplomas de español como lengua extranjera (**DELE**)”. BOE del 8 de noviembre.

Referencias y enlaces documentales

AEE, páginas específicas:

<https://www.educacionyfp.gob.es/contenidos/ba/actividad-internacional/oficinas-centro-exterior/centros-docentes.html>.

<https://www.educacionyfp.gob.es/mc/accion-exterior/inicio.html>

Egido Gálvez, Inmaculada y Gavari Starkie, Elisa (2009), “Claves históricas de la acción educativa de España en el exterior. El ‘poder blando’ de las relaciones internacionales”, Educación XXI, Núm. 12, pp. 29-42

MAUC (2021), *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*,

http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/elministerioinforma/documents/Estrategia_accion_exterior_esp.pdf

MEFP (2021), *Estadísticas de la AEE* <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/exterior/accion.html>

Proposiciones no de ley (PNL) presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista a la Mesa del Congreso de los Diputados: 161/001865, para promover la expansión de determinados programas de la AEE y 161/001881, para impulsar una planificación estratégica de la AEE. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 22 enero 2021, páginas 58-58.

https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-207.PDF

MEFP (2021). Resolución de 7 de octubre de 2021, de la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa, por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección de Educación para el cuatrienio 2021-2025.

MEFP (2021). *Plan Anual de actuación de la Inspección Central de Educación*. Curso 2021-2022

LA INSPECCIÓN Y LAS ESCUELAS EUROPEAS

Javier Garralón Barba¹

RESUMEN

Las Escuelas Europeas constituyen un sistema educativo propio de la Unión Europea en el que todos los estados miembros participan en la financiación, alumnado, profesorado y personal directivo. Durante setenta años han inculcado en sus estudiantes el amor por su propio país y por una Europa unida, solidaria y próspera y ahora se enfrentan al reto de actualizarse y crecer abriéndose a una nueva sociedad.

Palabras Clave: Escuelas Europeas – acreditadas - Unión Europea – educación - bachillerato

ABSTRACT

The European Schools constitute an educational system of the European Union in which all member states participate with funding, students, teachers and management. For seventy years they have instilled in their students the love for their own country and for a united, supportive and prosperous Europe and now they face the challenge of updating and growing by opening up to a new society.

Key Words: European Schools – accredited – European Union – education - baccalaureate

Si nos preguntamos qué tienen en común **Boris Johnson**, el Primer Ministro británico ejecutor del Brexit y **Ursula von der Leyen**, Presidenta de la Comisión Europea, descubrimos, entre otras cosas, que ambos se educaron en una Escuela Europea, en la de Bruselas I, en la década de los 70 del siglo pasado². Como ellos, muchos jóvenes europeos se han formado en un sistema que está a punto de alcanzar los 70 años de existencia

Las Escuelas Europeas³ son centros escolares integrados (abarcando desde la educación infantil hasta el final de la secundaria), de carácter público y oficial, creados conjuntamente por la Unión Europea y los gobiernos de los estados miembros. Actualmente son 13 centros (Alicante, Bergen, Bruselas I, Bruselas II, Bruselas III, Bruselas IV, Mol, Frankfurt, Karlsruhe, Munich, Luxemburgo I, Luxemburgo II y Varese), repartidas en 6 países (Bélgica, Luxemburgo, Alemania, España, Italia y Países Bajos).

1 Doctor en Filología Española. Funcionario del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, especialidad de Lengua castellana y literatura, desde 2000. Autor de libros de texto y materiales de la asignatura (Proyectos Argot y Nuevo Argot, de la editorial Everest). Funcionario del Cuerpo de Inspectores de Educación desde 2011, ha trabajado en los servicios de inspección de la Comunidad de Madrid y, desde 2015, en la Inspección Central del MEFP, donde ha sido el inspector español de secundaria de las Escuelas Europeas. Profesor de Máster de Formación del Profesorado de la URJC desde 2015.

2 Puede verse una conversación de ambos dirigentes sobre este tema en <https://youtu.be/-2p-Xun0LpA>.

3 La web oficial de las Escuelas Europeas recoge, actualizada, la información general sobre el sistema: www.eursec.eu.

4 Puede verse, sobre los orígenes históricos de las EE, la obra de Harry van Lingen (2012) *The European School: From post-war idealism to a present-day cultural opportunity*, Antwerpen: Garant, 190p.

Durante algunos años hubo otra escuela en el Reino Unido (Culham), que fue cerrada antes del Brexit y próximamente volverá a haber 14 escuelas, una vez abierta la quinta de Bruselas, aún en construcción. Algunas de ellas tienen dos sedes, debido a su gran tamaño o a su complejidad: Bruselas I, Bruselas II y Múnich).

Las Escuelas Europeas fueron creadas para dar una educación multilingüe y multicultural a alumnos de las etapas de infantil, primaria y secundaria, primordialmente a los hijos del personal de las instituciones europeas (la Comisión, el Parlamento, las oficinas y organismos de la Unión, en los diversos países en que estos se encuentran). Esos **alumnos** tienen derecho a ser admitidos automáticamente y gratuitamente en una escuela europea, mientras que los que no cumplen ese requisito pueden ser admitidos solo si hay plazas disponibles. Estos últimos, además, deben pagar su escolaridad.

En cuanto al **profesorado**, una parte está constituido por los docentes **adscritos** (seconded teachers) que aportan los diferentes estados miembros, según el número de alumnos que tiene cada uno, y otra está formada por los profesores contratados (locally recruited teachers) que seleccionan las propias escuelas según sus necesidades.

1. UN POCO DE HISTORIA

La primera escuela europea fue fundada en octubre de 1953, por iniciativa de un grupo de funcionarios de la Alta Autoridad de la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero**, con la ayuda de algunas instituciones de la Comunidad y del gobierno de Luxemburgo⁴. Aquella primera escuela constituyó una experiencia educativa innovadora, reuniendo a alumnos de seis nacionalidades y de lenguas maternas diferentes. Su éxito condujo al entusiasmo de los gobiernos implicados, de tal forma que sus respectivos ministerios de educación comenzaron a cooperar intensamente en temas de programas escolares, selección de profesores, sistemas de inspección y reconocimiento de los estudios realizados.

En el mes de abril de 1957, se firmó el **Protocolo** oficial que convirtió a la Escuela de Luxemburgo en la primera escuela europea oficial. Los primeros exámenes del Bachillerato Europeo se celebraron en ella en julio de 1959, abriendo a los alumnos que los superaron las puertas de las universidades de los seis países titulares del diploma que lo certificaba.

El éxito de esta empresa educativa supranacional animó a la **Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)** a abrir más escuelas en diferentes sedes. Ese proceso ha ido conduciendo a la configuración actual del sistema, con 13 escuelas en seis estados miembros:

ESCUELA	Estado miembro	Creación	Primer Bachillerato Europeo
Luxemburgo I	Luxemburgo	1953	1959
Bruselas I	Bélgica	1958	1964
Mol	Bélgica	1960	1966
Varese	Italia	1960	1965
Karlsruhe	Alemania	1962	1968
Bergen	Países Bajos	1963	1971
Bruselas II	Bélgica	1974	1982
Munich	Alemania	1977	1984
Culham	Reino Unido	1978 (Cerrada en 2017)	1982
Bruselas III	Bélgica	1999	2001
Alicante	España	2002	2006
Frankfurt	Alemania	2002	2006
Luxemburgo	Luxemburgo	2004	2013
Bruselas IV	Bélgica	2007	2017

^ Tabla 1: Escuelas Europeas, sedes y años de fundación y primer Bachillerato Europeo

Actualmente las Escuelas Europeas atienden a una población escolar de unos 28.000 alumnos, con un crecimiento sostenido que ha evolucionado así entre 2017 y 2020⁵:

ECOLES	2017		2018		2019		2020		ECART ENTRE 2017 ET 2020	
	POPULATION	VARIATION (%)	POPULATION	VARIATION (%)						
ALICANTE	1033	2,3 %	1050	1,6%	1040	-1,0%	1039	-0,1	6	0,6%
BERGEN	521	-1,0%	538	3,3%	590	9,7%	573	-2,9%	52	10,0%
BRUXELLES I (UCCLE)	3423	2,4%	3388	-1,0%	3344	-1,3%	3424	2,4%	1	0,0%
BRUXELLES I (BERKENDAEL)	320	-	559	74,7%	730	30,6%	864	18,4%	544	-
BRUXELLES II	3104	1,6%	3070	-1,1%	3174	3,4%	3207	1,0%	103	3,3%
BRUXELLES III	3059	0,6%	3097	1,2%	3190	3,0%	3311	3,8%	252	8,2%
BRUXELLES IV	2777	2,7%	2834	2,1%	2970	4,8%	3050	2,7%	273	9,8%
FRANCFORT	1517	3,5%	1520	0,2%	1588	4,5%	1599	0,7%	82	5,4%
KARLSRUHE	842	0,6%	857	1,8%	881	2,8%	909	3,2%	67	8,0%
LUXEMBOURG I	3350	2,8%	3346	-0,1%	3333	-0,4%	3301	-1,0%	-49	-1,5%
LUXEMBOURG II	2599	2,7%	2650	2,0%	2645	-0,2%	2635	-0,4%	36	1,4%
MOL	733	-0,9%	690	-5,9%	680	-1,4%	719	5,7%	-14	-1,9%
MUNICH	2283	-1,3%	2235	-2,1%	2191	-2,0%	2125	-3,0%	-158	-6,9%
VARESE	1316	-0,4%	1342	2,0%	1352	0,7%	1333	-1,4%	17	1,3%
TOTAL	26877	0,7%	27176	1,1%	27708	2,0%	28089	1,4%	1212	4,5%

^ Tabla 2: Evolución de la población escolar de las Escuelas Europeas de 2017 a 2020

2. LAS ESCUELAS EUROPEAS ACREDITADAS⁶

Una recomendación del Parlamento Europeo hizo que, a partir de 2005, el sistema de las Escuelas Europeas se abriera a los sistemas nacionales de los estados miembros. De esta forma surgieron las escuelas europeas acreditadas. Se trata de centros escolares públicos o privados, situados en alguno de los 27 estados miembros de la Unión, que adoptan el sistema, la pedagogía y el plan de estudios de las Escuelas Europeas, sin dejar de pertenecer a la red de centros nacionales y manteniendo el régimen jurídico, administrativo y económico propio de esos centros (y, por tanto, no el de las Escuelas Europeas «oficiales» o clásicas).

Las escuelas acreditadas también otorgan a sus alumnos, una vez superada en su integridad la etapa secundaria, el título de Bachillerato Europeo. Ello tras haber cursado un plan de estudios común. De esta forma, se facilita la movilidad del personal de las instituciones europeas, que pueden trasladar a sus hijos de una escuela a otra sin alterar gravemente la continuidad de sus estudios.

La acreditación de una escuela nacional para que se convierta en «europea» y pueda otorgar el diploma de Bachillerato Europeo supone la firma de un convenio del estado anfitrión con la Oficina del Secretario General. Previamente se aplica un procedimiento en el que ese estado debe solicitar la acreditación, comprometiéndose a promover y reforzar los valores europeos en el centro a acreditar y, al mismo tiempo, a garantizar que sus alumnos recibirán el mismo tipo de educación que el que reciben los alumnos de las Escuelas Europeas. Se establece una equivalencia total, curso a curso, entre las enseñanzas impartidas por una escuela acreditada y una escuela europea, de manera que los alumnos de ambas gocen de los mismos derechos, como pide el artículo 5 del Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1994⁷.

En particular, se debe asegurar que los alumnos de los dos últimos cursos de secundaria (S6 y S7) se preparen convenientemente para los exámenes del Bachillerato Europeo, de acuerdo con todo lo establecido en la normativa referente a dichos exámenes⁸. De esta forma, se blinda la igualdad de oportunidades de todos los alumnos para la consecución del diploma acreditativo.

⁵ Ver estadísticas completas en *Données sur la rentrée scolaire 2020-2021 des Écoles Européennes*, en <https://www.eursc.eu/Documents/2020-10-D-18-fr-2.pdf#search=donnees>.

⁶ Puede consultarse información estadística sobre las Escuelas europeas acreditadas en *Données relatives aux Écoles européennes agréées*, en <https://www.eursc.eu/Documents/2020-11-D-43-fr-1.pdf>.

⁷ BOE de 6 de mayo de 2004

⁸ Reglamento del Bachillerato Europeo, en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2014-11-D-11-fr-6.pdf>, y Reglamento de aplicación del Reglamento del Bachillerato Europeo a la sesión de 2022, en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2015-05-D-12-fr-28.pdf>.

El procedimiento de acreditación de una escuela europea se inicia con la presentación, por parte del estado miembro en que tiene su sede, de un documento llamado «dosier de interés general», en el cual se exponen el proyecto, los motivos y los medios de los que se dispone para crear dicha escuela. El **Consejo Mixto de Inspección** examina el dosier y da su parecer y este, posteriormente, pasa al **Consejo Superior** que vota y lo aprueba, si alcanza una mayoría de dos tercios de votos favorables. En tal caso, la escuela elabora otro documento llamado «dosier de conformidad», que se somete a la opinión del **Comité Pedagógico Mixto** y, posteriormente, al **Consejo Superior**, que debe aprobarlo de nuevo por una mayoría de dos tercios de sus miembros.

El siguiente paso es la realización de una **auditoría**, a cargo de un equipo de inspectores de primaria y de secundaria, durante el primer semestre de funcionamiento de la escuela. En ella, la propia escuela efectúa, con carácter previo, una autoevaluación (según un formulario oficial), que luego estudia un equipo de expertos, y, finalmente, un equipo de inspectores visita la escuela durante varios días para auditarla. El informe de esa visita pasa luego al Consejo de Inspección Mixto y al Consejo Superior, que debe aprobarlo por unanimidad. Hecho todo eso, el Secretario General firma el **Convenio de acreditación** de la escuela con el representante legal de esta.

La renovación de la acreditación exige nuevas auditorías cada vez que se inicie una nueva etapa en la escuela y, después, cada tres años. Con ello se garantiza que los estudios realizados por sus alumnos siguen, curso a curso, los estudios del sistema conducente al título de Bachillerato Europeo sin que, por ello, la escuela deje de ser un centro dependiente del estado en el que se encuentra, financiado y administrado por él. En algunas ocasiones, las escuelas acreditadas están ligadas a alguna institución o agencia europea pero, en muchos casos, se trata de centros nacionales que, simplemente, desean adoptar el sistema de las escuelas europeas.

Actualmente existen 20 **escuelas acreditadas** pero ya hay varias más que están a punto de abrirse en diferentes países:

- **Bélgica**

Ecole européenne agréée Bruxelles-Argenteuil

- **Alemania**

Europäische Schule RheinMain, Bad Vilbel

- **Dinamarca**

European School Copenhagen

- **Estonia**

Tallinn European School

- **Finlandia**

European Schooling Helsinki (ESH)

- **Francia**

Ecole européenne de Strasbourg

Ecole internationale Provence Alpes Côte d'Azur à Manosque

Ecole européenne Lille Métropole

Ecole européenne Paris La Défense

- **Grecia**

School of European Education - Heraklion (Creta)

- **Irlanda**

Centre for European Schooling, Dunshaughlin

- **Italia**

Scuola per l'Europa di Parma

Scuola europea di Brindisi

- **Luxemburgo**

Ecole internationale, Differdange et Esch s/Alzette

Ecole internationale Edward Steichen (Clervaux)

Ecole internationale Lënster Lycée (Junglinster)

Ecole internationale de Mondorf-les-Bains

- **Países Bajos**

Europese School Den Haag Rijnlands Lyceum

- **Polonia**

International European School Varsovia

- **Eslovenia**

Ecole européenne de Ljubljana

Las escuelas acreditadas que abrirán próximamente son:

- **Alemania**

Ecole européenne de Templin

Ecole européenne du Saarland

- **Luxemburgo**

Ecole internationale Mersch Anne Beffort

Ecole européenne agréée de Luxembourg-Ville

- **Portugal**

Ecole européenne de Lisbonne

De momento, en España no tenemos ninguna ni se prevé una posible solicitud a Bruselas, a pesar de que todos los países de nuestro entorno ya cuentan con algún centro acreditado.

3. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LAS ESCUELAS EUROPEAS

Cada vez que se construía una escuela europea, en la primera piedra se encapsulaba un pergamino con estas palabras –en el original francés- que escribió Marcel De-combis, director de la primera escuela europea (Luxemburgo) desde 1953 hasta 1960:

«Elevés au contact les uns des autres, libérés dès leur plus jeune âge des préjugés qui divisent, initiés aux beautés et aux valeurs des diverses cultures, ils prendront conscience, en grandissant, de leur solidarité. Tout en gardant l'amour et la fierté de leur patrie, ils deviendront, par l'esprit, des Européens, bien préparés à achever et à consolider l'oeuvre entreprise par leurs pères pour l'avènement d'une Europe unie et prospère»

Son las palabras que encierran la esencia misma de la misión de las Escuelas Europeas, aplicadas a sus alumnos:

«Educados en contacto los unos con los otros, liberados desde su más tierna infancia de los prejuicios que dividen, iniciados en la belleza y en los valores de las diversas culturas, irán tomando conciencia, mientras crecen, de su solidaridad. A la vez que cultivan el amor y el orgullo por su patria, se irán convirtiendo en europeos, preparados para perfeccionar y consolidar la tarea emprendida por sus padres para el advenimiento de una Europa unida y próspera».

Según esto, los **objetivos** de la educación, en el sistema de las Escuelas Europeas, son los siguientes:

- Permitir que los alumnos afirmen su propia identidad cultural, fundamento de

su futuro desarrollo como ciudadanos europeos;

- Ofrecer una formación completa y de calidad, desde la etapa infantil hasta el bachillerato;
- Desarrollar un alto nivel de conocimiento tanto de la lengua materna como de lengua extranjeras;
- Favorecer sus aptitudes matemáticas y científicas a lo largo de todo el currículo;
- Privilegiar un enfoque europeo y global, en particular en las clases de ciencias humanas;
- Fomentar su creatividad en el campo musical y en las artes plásticas y hacer que valoren la importancia del legado cultural y de la civilización europea;
- Desarrollar sus aptitudes físicas y encauzarlos a una vida sana por la práctica del deporte y de actividades recreativas;
- Ofrecer a los alumnos una orientación profesional en su elección de asignaturas y, durante los últimos años de la etapa secundaria, en su elección de una carrera o unos estudios universitarios;
- Reforzar el espíritu de tolerancia, de cooperación, de diálogo y de respeto en el seno de la comunidad escolar, así como fuera de ese ámbito;
- Impulsar el desarrollo personal, social e intelectual de los alumnos y prepararlos para el siguiente ciclo educativo;
- Garantizar una educación en el desarrollo sostenible según un enfoque transversal y conforme a los documentos europeos e internacionales de referencia.

De acuerdo con estos objetivos, las Escuelas Europeas se atienen a los siguientes **principios pedagógicos**:

- La enseñanza se realiza en las lenguas oficiales de la Unión Europea, respetando la primacía de la **lengua materna** (L1) del alumno.
- En consecuencia, cada escuela cuenta con varias **secciones lingüísticas**. Los programas escolares y las programaciones de las asignaturas (salvo las de la lengua materna) son idénticos en todas las secciones.
- Se respetan las conciencias y convicciones individuales. La **educación religiosa** y la **moral no confesional** forman parte integrante del programa escolar.
- Para reforzar la unidad de la escuela y, a la vez, promover una educación verdaderamente multicultural, se da gran importancia al aprendizaje, la comprensión y la utilización de las lenguas extranjeras a través de diferentes medios.

4. EL PLAN DE ESTUDIOS DE LAS ESCUELAS EUROPEAS¹⁰

El itinerario educativo de las Escuelas Europeas consta de la etapa de educación **infantil**, (dos años), la de **primaria** (cinco años) y la de **secundaria** (siete años distribuidos en tres ciclos).

ETAPAS	CURSOS	EDAD
Infantil	1-2	4-5
Primaria	1-5	6-10
Secundaria		
- Ciclo de observación	1-3	11-13
- Ciclo de pre-orientación	4-5	14-15
- Ciclo de orientación	6-7	16-18

[^] Tabla 3: Plan de estudios de las Escuelas Europeas

La etapa de educación **infantil** dura solo dos años y ofrece un aprendizaje holístico, sin distinción de materias, en el que se trata de promover el desarrollo físico, social, cognitivo y emocional de los niños y, si es el caso, de detectar tempranamente posibles problemas que pudieran suponer un obstáculo en las etapas posteriores.

En la etapa de **primaria**, el centro de interés principal es la lengua materna, las matemáticas y la primera lengua extranjera, pero también se imparten educación artística, musical y deportiva, descubrimiento del mundo, religión o moral laica y las «horas europeas», una materia en la que se mezclan niños de diferentes nacionalidades para participar en actividades variadas.

El **horario semanal** de los alumnos de esta etapa es el recogido en este cuadro:

MATERIA	1º y 2º cursos	3º, 4º y 5º cursos
Lengua materna [Lengua 1 para los SWALS o alumnos sin sección lingüística]	8h (2h30)	6h45 (3h45)
Matemáticas	4h	5h15
Lengua 2 (primera lengua extranjera)	2h30	3h45
Educación musical Educación artística Educación física	5h	3h
Descubrimiento del mundo	1h30	3h
Horas europeas	-	1h30
Religión / Moral laica	1h	1h30
Recreos	3h30	2h30
Total	25h30	27h15

[^] Tabla 4: Horario semanal de la etapa de Educación Primaria

¹⁰ Los planes de estudios detallados pueden consultarse en Structure des études et l'organisation des cours aux Ecoles européennes, disponible en <https://www.eursec.eu/BasicTexts/2019-04-D-13-fr-2.pdf>.

La etapa **secundaria** comienza a los once años, una vez terminada la primaria. Durante los tres primeros cursos (**ciclo de observación**), los alumnos siguen un programa común en el que la mayor parte de las materias se imparten en la lengua materna, además de continuar el estudio de su primera lengua extranjera (L2) e iniciar el estudio de la segunda (L3). En tercer curso, las asignaturas de ciencias humanas y religión o moral laica se imparten en la primera lengua extranjera (L2). En segundo y tercero, los alumnos que lo deseen pueden elegir entre estudiar Latín o Informática.

En los cursos cuarto y quinto (**ciclo de pre-orientación**), la asignatura de ciencias integradas se subdivide en tres materias: Física, Química y Biología y se ofrece a los alumnos la posibilidad de escoger Matemáticas normales o avanzadas. También se ofrecen, como optativas, Economía, tercera lengua extranjera (L4) y Griego antiguo.

Los cursos sexto y séptimo (**ciclo de orientación**) forman un todo que desemboca en el examen de Bachillerato Europeo. En él se estudian las materias obligatorias (L1, L2, Matemáticas, una asignatura de ciencias, Filosofía, Educación física, Historia y Geografía) y, también, materias optativas elegidas entre una amplia oferta.

5. EL APRENDIZAJE DE IDIOMAS

El aprendizaje de idiomas, en un ambiente multilingüe y multicultural, constituye una de las señas de identidad del sistema educativo de las Escuelas Europeas. En ellas se enseñan las lenguas oficiales de los 27 estados miembros de la Unión y cada escuela ofrece entre 3 y 16 secciones lingüísticas. Los SWALS (*students without a language section*), o alumnos que no tienen sección lingüística en su escuela, siguen un plan de estudios especial y, en todo caso, tienen garantizado el estudio de su lengua materna.

La primera lengua extranjera (L2) empieza a estudiarse en 1º de primaria y debe ser, obligatoriamente, inglés, francés o alemán. La segunda (L3) comienza en 1º de secundaria y la tercera (L4) puede empezar, si el alumno la escoge como asignatura, en 4º de secundaria. Existe también la L5 o cuarta lengua extranjera pero tiene carácter de asignatura complementaria, en 6º y 7º, y no entra en los exámenes de bachillerato. También se ofrecen, como optativas, Latín y Griego antiguo, a partir de 2º y 4º de secundaria, respectivamente.

Los **niveles de competencia**, según el MCERL¹¹, que alcanzan los alumnos en cada lengua estudiada, al final de sus estudios, se recogen en este cuadro:

10 Marco común europeo de referencia de las lenguas. Ver Niveau de compétence de base, disponible en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2019-04-D-13-fr-2.pdf>.

	Infantil	Primaria	3º Secundaria	5º Secundaria	7º Secundaria
L2	0	A2	B1	B2	C1
L3	0	0	A1+	A2+	B1+
L4	0	0	0	A1	A2+

^ Tabla 5: Niveles de competencia alcanzados en las E.E. en L2, L3 y L4

Las lenguas no solo se aprenden como asignaturas específicas sino que se utilizan también como vehículo de enseñanza de otras materias. En los últimos tres cursos de primaria, la asignatura «Horas Europeas» se imparte a grupos de nacionalidades diversas en L2 o en la lengua del país anfitrión. En secundaria, ocurre lo mismo con las asignaturas de Música, Arte, Educación Física, Informática, Ciencias Humanas, Religión o Moral laica, Historia, Geografía y Economía.

Los alumnos SWALS son –como hemos visto- aquellos cuya lengua materna es una lengua oficial de un estado miembro de la Unión Europea (a excepción del irlandés y el maltés) pero que no tienen sección lingüística propia en su escuela, por no alcanzar un número suficiente. Esos alumnos, no obstante, reciben clase de su L1 o lengua materna y, para ellos, la L2 es la lengua de la sección en la que se encuentran inscritos (normalmente, el inglés, el francés o el alemán).

6. EL BACHILLERATO EUROPEO

El Bachillerato Europeo es un título exclusivo de las Escuelas Europeas, que tienen el monopolio sobre esta denominación en todas las lenguas de la Unión. Se alcanza tras cursar y superar, al menos, los dos últimos cursos de secundaria (S6 y S7) en una escuela europea y tras aprobar los correspondientes exámenes.

Abarca un programa multilingüe en el que los alumnos cursan una serie de asignaturas de idioma, ciencias humanas y materias científicas, impartidas en más de una lengua. Incluye un tronco común de materias obligatorias: L1, L2, Matemáticas, una asignatura científica (Biología, Física o Química), Historia, Geografía, Filosofía, Educación Física y Religión o Moral laica. Algunas de esas asignaturas tienen dos versiones, con programas y cargas horarias diferentes.

Fuera de las asignaturas comunes troncales, los alumnos pueden escoger entre muchas **optativas y materias complementarias** para completar su plan de estudios, hasta alcanzar un mínimo de 31 periodos y un máximo de 35 por semana. Las optativas son Griego antiguo, Latín, Biología, Química, Física, Geografía, Historia, Economía, Filosofía, Lengua 3, Lengua 4, Arte, Música, L1 avanzada, L2 avanzada y Matemáticas avanzadas (algunas de ellas pueden elegirse como optativas si no se cursan como tron-

cales). Las **materias complementarias** que también pueden elegirse son: Laboratorio de Biología, Laboratorio de Química, Laboratorio de Física, TIC, Sociología y Lengua 5.

Al final de los dos últimos cursos de secundaria (S6 y S7) los alumnos afrontan los exámenes del Bachillerato Europeo, que incluye 5 pruebas escritas y 3 orales. Las **pruebas escritas** de L1, L2 y Matemáticas son obligatorias. Y, asimismo, son también obligatorias la **prueba oral** de L1 y otra a elegir entre L2 y una asignatura impartida en L2 (Historia o Geografía), de manera que todos los alumnos deben examinarse, por escrito y oralmente, en, al menos, dos lenguas diferentes. Las otras dos materias de las que el alumno se examina por escrito y una de forma oral son elegidas por él.

El examen evalúa las competencias (conocimientos, aptitudes y actitudes) adquiridas en la totalidad del programa de S6 y S7. Todas las pruebas –tanto escritas como orales- se someten a una doble corrección, efectuada por los profesores de los alumnos y por correctores externos e independientes. La nota asignada es la media de ambas y, en caso de una diferencia superior a 2 puntos, se procede a una tercera corrección externa. Para las correcciones de las pruebas escritas, se utiliza la plataforma francesa Viatique: las pruebas que realizan los alumnos en papel son escaneadas inmediatamente después del examen y quedan almacenadas en dicha plataforma, de manera que los correctores puedan acceder a ellas y corregirlas en línea.

El control de la calidad del Bachillerato Europeo corresponde al **Presidente** de cada convocatoria (propuesto, sucesivamente, por cada uno de los estados miembros) y a todos los **inspectores de secundaria**, que actúan en calidad de vicepresidentes y supervisan la elaboración de las pruebas, su aplicación en las diferentes escuelas y todo el proceso de corrección y calificación de los alumnos. A ellos corresponde velar por que se aplique correctamente toda la normativa referente al Bachillerato Europeo¹², muy detallada y escrupulosa en cuanto a las condiciones del local, vigilancia, materiales utilizados, posibles incidencias, procedimientos de corrección y calificación... etc. El Presidente cuenta, además, con el asesoramiento de un conjunto de profesores universitarios de distintas especialidades que le asisten para evaluar la calidad de las pruebas y para emitir un exhaustivo informe al final de la sesión.

En el cálculo de la calificación del Bachillerato Europeo, se tienen en cuenta tanto los resultados de las pruebas finales como las notas obtenidas por los alumnos a lo largo de los dos últimos cursos de secundaria. Dichas notas incluyen una parte **sumativa**, llamada B, consistente en las calificaciones de los exámenes realizados en determina-

12 The European Baccalaureate Handbook: A Guide for European Baccalaureate candidates, disponible en https://www.eursc.eu/Documents/BAC_Handbook-en.pdf#search=arrangements%20for%20implementing.

dos momentos del curso, pero también incluyen una parte **formativa** (A), en la que se recogen, por ejemplo, actividades y aspectos como estos:

- La concentración y la atención en clase
- La participación activa y la calidad de las intervenciones en clase
- La regularidad y la coherencia del trabajo realizado en clase y en casa
- La actitud positiva hacia la asignatura
- Las muestras de iniciativa, independencia y autonomía
- Los exámenes breves e informales o las preguntas orales
- El progreso observado en el alumno

Todo esto (nota A), más los exámenes de la nota B (que incluye un examen de «Pre-Bachillerato»), da lugar a la «nota preliminar», que aporta el 50 % de la calificación final. El otro 50 % corresponde a las calificaciones de los exámenes finales del Bachillerato, repartido entre pruebas escritas (35 %) y orales (15 %).

Los resultados finales de todas las escuelas son, en general muy satisfactorios y muestran un altísimo porcentaje de aprobados. Estos son los de 2019¹³, última sesión celebrada con normalidad antes de la pandemia (en 2020¹⁴ se suspendieron los exámenes del BE y en 2021 se han suspendido los exámenes orales, por las restricciones sanitarias):

Alumnos inscritos	2198
Alumnos que abandonaron	23
Alumnos que participaron	2175
Alumnos que aprobaron	2136
Alumnos que suspendieron	39
Tasa de éxito	98,21 %
Tasa de fracaso	1,79 %
Media de la nota preliminar (sobre 100)	80,44
Media de la nota de exámenes escritos	75,17
Media de la nota de exámenes orales	82,09
Media de la nota final	78,84

[^] Tabla 6: Datos globales del Bachillerato Europeo de 2019 en Escuelas Europeas y E.E. Acreditadas

13 Report on the European Baccalaureate 2019, Office of the Secretary General of the ES, disponible en <https://www.eursc.eu/Documents/2019-07-D-22-en-5.pdf#search=report%20of%20the%20european%20baccalaureate>.

14 Puede verse el informe sobre el EB de 2020 en <https://www.eursc.eu/Documents/2020-08-D-2-en-5.pdf#search=report%20of%20the%20european%20baccalaureate>.

El diploma de Bachillerato Europeo, en virtud del Convenio suscrito por todos los estados miembros, permite a los alumnos de las Escuelas Europeas el acceso a las universidades¹⁵ de la Unión en igualdad de condiciones con los alumnos de los centros nacionales de cada uno de esos estados.

7. LA OFICINA DEL SECRETARIO GENERAL

Todo el sistema de las escuelas europeas está dirigido y administrado desde la Oficina del Secretario General, en Bruselas, que constituye un pequeño ministerio de Educación, con una plantilla de unas cien personas y diferentes unidades que asisten a las escuelas y a toda la comunidad educativa en cuestiones pedagógicas, administrativas, financieras, jurídicas y de recursos humanos. La Oficina, además, asiste y sirve de sede a los diferentes grupos de trabajo y a los órganos del sistema, tales como los Consejos de Inspección, el Comité Presupuestario y el Consejo Superior.

El **Secretario General**¹⁶ representa al Consejo Superior y dirige y organiza la Oficina. Ejerce la potestad y el poder decisorio que le otorgan las normas vigentes, preside los Consejos de Administración de las escuelas (celebrados dos veces al año en cada una de ellas), supervisa los procedimientos de acreditación de nuevas escuelas y, en general, vela por el buen funcionamiento del sistema y del Bachillerato Europeo. Debe presentar un informe anual al Consejo Superior. Está asistido por un **Secretario General Adjunto**.

7.1. Órganos de gobierno, administración y representación en los que intervienen los inspectores

7.1.1. El órgano supremo del sistema es el **Consejo Superior**¹⁷, compuesto por los ministros de Educación de los estados miembros, normalmente representados por altos funcionarios de Educación o Asuntos Exteriores (en el caso de España, el Consejero de Educación de la Representación Permanente ante la Unión Europea). También forman parte del Consejo Superior un representante de la Comisión Europea y otro de la Oficina Europea de Patentes, así como un representante del profesorado y otro de los padres

15 Resolución de 22 de febrero de 2019, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 7 febrero de 2019, conjunta de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional y la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, por la que se establecen las adaptaciones de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad a las necesidades y situación de los centros españoles situados en el exterior del territorio nacional, los programas educativos en el exterior, los programas internacionales, los alumnos procedentes de sistemas educativos extranjeros y las enseñanzas a distancia, para el curso 2018-2019 (BOE de 23/02/2019).

16 Perfil, funciones, estatuto y procedimiento de elección del Secretario General y del SG Adjunto en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2010-D-362-fr-9.pdf>.

17 Puede consultarse el Reglamento del Consejo Superior en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2016-11-D-20-fr-3.pdf>.

y madres de alumnos. El Consejo Superior tiene las máximas competencias en materias pedagógicas, administrativas y financieras. Fuera de sus sesiones y bajo su autoridad, dichas competencias son ejercidas por el Secretario General.

7.1.2. Las sesiones del Consejo Superior tienen lugar al menos dos veces al año, en abril y en diciembre. A ellas asisten también los inspectores del país que ostenta la presidencia. Previamente, se reúnen los «**comités preparatorios**»¹⁸, que examinan e informan las cuestiones que debe debatir y aprobar el Consejo Superior. Son los siguientes:

- El Comité Pedagógico Mixto, formado por los inspectores, los directores de las escuelas y representantes de profesores, padres y madres y alumnos.
- El Comité Presupuestario, integrado por los representantes económicos de los estados miembros y de la Comisión Europea y la Oficina de Patentes para examinar las implicaciones financieras de las propuestas pedagógicas.
- Los Consejos de Inspección, que son tres: el de Infantil y Primaria, el de Secundaria y el Mixto (formado por todos los miembros de los dos anteriores). Cada estado miembro está representado por un inspector de Primaria y otro de Secundaria, que, además de formar parte de estos órganos, visitan las escuelas, asesoran a los equipos directivos y al profesorado y trabajan sobre problemas pedagógicos referentes a los programas escolares, los métodos de enseñanza y los criterios de evaluación.

7.1.3. Además de estos órganos, comunes para todo el sistema, cada escuela cuenta con un **Consejo de Administración**. Lo integran el Secretario General, que actúa como presidente, el director de la escuela, el representante de la Comisión Europea, dos representantes elegidos por los profesores, dos delegados de la asociación de padres, un representante del personal de administración y servicios y, en la escuela de Múnich, el representante de la Oficina de Patentes. También forma parte del Consejo de Administración el representante del organismo europeo que ha suscrito un acuerdo con la escuela y tiene, al menos, 20 alumnos en ella (por ejemplo, en el caso de Alicante, la Oficina de la Propiedad Intelectual o EUIPO¹⁹). El Consejo de Administración planifica la gestión y administración de la escuela, confecciona el presupuesto y controla su ejecución.

7.1.4. Al frente de cada escuela hay un equipo directivo formado por el **Director y dos Directores Adjuntos**, uno de Infantil y Primaria y otro de Secundaria, todos ellos nombrados (mediante un procedimiento selectivo en el que interviene una Comisión de Selección) para un periodo de nueve años. También hay un **Director Adjunto de Administración y Finanzas**.

18 Pueden consultarse los reglamentos de todos estos órganos en <https://www.eursc.eu/fr/Office/official-texts/basic-texts/fr>.

19 Véase la web de la EUIPO en <https://euipo.europa.eu/ohimportal/es/>.

7.1.5. Cada escuela elige, anualmente, dos representantes del personal docente (uno de primaria y otro de secundaria) para formar parte del Comité de Personal, que está representado en el Consejo Superior, en los Comités Preparatorios y en el Consejo de Administración de la escuela.

7.1.6. Cada escuela cuenta, también, con su Asociación de Padres, que participa, a través de sus representantes, en los diversos comités y grupos de trabajo del sistema, así como en el Consejo de Administración y en el Consejo Superior.

7.1.7. Los alumnos, por su parte, eligen a un Comité de Alumnos en cada escuela y dos de ellos participan en el Comité Central de Alumnos (CoSup), que envía representantes a los Comités Pedagógicos y al Consejo Superior.

7.2. Las unidades de la Oficina del Secretario General

Los casi cien empleados de la Oficina del Secretario General trabajan en las siguientes unidades:

- Unidad de **Administración Central**, que asiste al Secretario General.
- Unidad de **Desarrollo Pedagógico**, que atiende a los aspectos pedagógicos.
- Unidad del **Bachillerato Europeo**, para la organización de los exámenes del BE.
- Unidad **Informática y de Estadísticas**.
- Unidad de **Recursos Humanos**.
- Unidad de **Control Interno**.
- Unidad de **Contabilidad**.
- **Contable Central**.
- **Cámara de Recursos**, dedicada, fundamentalmente, a temas jurídicos.

8. RASGOS PROPIOS DE LA INSPECCIÓN EN LAS ESCUELAS EUROPEAS

Los inspectores de las Escuelas Europeas (dos por país, como hemos visto antes) tienen una importantísima misión que coincide solo en parte con la que ejercen los inspectores en nuestro sistema educativo español. Por un lado, actúan colegiadamente, en el seno de los Consejos de Inspección y también en los numerosos grupos de trabajo constituidos, preparando documentos y materiales, revisando y actualizando programas y asesorando a los diversos estamentos de la comunidad educativa. No solo «inspeccionan» o supervisan sino que, también, desarrollan una fundamental labor de ordenación académica, elaborando y validando currículos, modelos de examen, orientaciones y directrices pedagógicas, descriptores de logro, rúbricas... Cada asignatura del sistema tiene un inspector responsable que dirige y coordina a los expertos, exa-

minadores y correctores externos que actúan en ella, así como a los profesores de las escuelas. El control de calidad del Bachillerato Europeo –en sus fases de preparación, celebración y corrección- corresponde, igualmente, a los inspectores.

Los inspectores son también los encargados de formar y evaluar a los profesores, no solo a los adscritos por su país, sino también a los contratados por las escuelas, de los que, además, deben certificar si están convenientemente acreditados o cualificados para la tarea docente.

Asimismo, intervienen en otras funciones, entre las que se encuentran estas:

- Participación en las comisiones de selección y de evaluación de directores, directores adjuntos y asistentes de los directores adjuntos.
- Inspecciones globales de escuelas (*Whole school inspections*), en equipos formados por inspectores y directores.
- Auditorías de escuelas acreditadas.

En todas estas funciones y órganos, los inspectores afrontan también unos **retos** particulares que, a nuestro juicio, constituyen a la vez una **dificultad y un aliciente**:

8.1. Multiculturalidad y plurilingüismo: los Consejos de inspección de las EE son tan multiculturales como sus alumnos, profesores y planes de estudio. Cada inspector convive y trabaja con colegas de otros 26 países distintos del suyo y se comunica con ellos en alguna de las muchas lenguas de la Unión. Esa convivencia supone entrar en contacto con otros sistemas educativos, otros estilos de trabajo y otras formas de ser inspector (algunos países ni siquiera tienen un cuerpo de inspectores de educación y están representados por funcionarios del ámbito educativo). Además, el funcionamiento del sistema descansa sobre un estilo de trabajo en equipo que alcanza también a los inspectores. Una buena parte de sus tareas se realizan en *working groups* en los que deben convivir y dialogar (y a veces negociar) con compañeros con los que puede haber notables diferencias de intereses o de estilos de trabajo.

8.2. Búsqueda del «espíritu europeo»: las Escuelas Europeas surgieron con los albores de la Unión Europea y han acompañado todo el crecimiento de esta durante las últimas siete décadas. La promoción del «espíritu europeo» está entre sus objetivos esenciales y, en cierto modo, constituye su misma razón de ser y uno de los criterios que se aplican al auditar una escuela o evaluar a un profesor. Pero el «espíritu europeo» no consiste, simplemente, en adornar aulas y pasillos con banderas de los estados miembros o en celebrar las fiestas nacionales para crear un determinado «clima». Es mucho más: es desarrollar y fortalecer en la comunidad educativa los valores que están en la historia de nuestro continente: democracia, tolerancia, respeto, paz, diálogo, aceptación de las diferencias, apertura a todas las culturas, desarrollo sostenible, sentido de

la iniciativa, creatividad, rechazo de la violencia y la discriminación, conocimiento de la historia y las lenguas europeas. Los inspectores deben velar para que todo eso esté no solo en la decoración de las escuelas sino también en los programas de estudio, en la pedagogía y en la vida diaria.

8.3. Promoción del espíritu nacional: lo anterior –el desarrollo de la «europeidad»- no obsta para que, al mismo tiempo, se garantice el anclaje de los alumnos en sus raíces nacionales, en su patria «chica», su lengua materna, su cultura. Muchos de ellos son hijos de funcionarios que han dejado su país para trasladarse a otro y se sumergen en una escuela internacional y, quizás, en una sección lingüística en la que son SWALS. Necesitan preservar sus señales de identidad nacionales y el vínculo con su país.

8.4. Variedad metodológica: desde el punto de vista pedagógico, las Escuelas Europeas constituyen un crisol en el que confluyen 27 sistemas educativos diferentes, con sus metodologías, tradiciones de enseñanza, buenas –y menos buenas- prácticas y perfiles de profesorado. También esto constituye un reto para los inspectores, a la vez que una espléndida riqueza y fuente de inspiración pedagógica. La experiencia de observar, por ejemplo, cómo dan clase docentes de la misma asignatura pero de diferentes países y lenguas supone, para un inspector, la posibilidad de vivir en directo una auténtica «didáctica comparada» que resulta valiosísima a la hora de asesorar al profesorado.

8.5. Riqueza de recursos materiales y humanos: el sistema de las Escuelas Europeas cuenta con un formidable potencial de recursos humanos, económicos y estratégicos. Dispone de magníficos campus en muchos países de Europa, tiene garantizada una generosa financiación respaldada –y también tutelada- por la Comisión Europea, cuenta con un profesorado internacional (¡nada menos que de los 27 estados miembros!) y altamente cualificado y se gestiona y administra, como hemos visto más arriba, con una numerosa plantilla integrada en la Oficina del Secretario General y con abundante personal auxiliar de las escuelas. Todo esto favorece, ciertamente, la excelencia pero también supone una responsabilidad, entre otros, para los inspectores, garantes de la calidad de la enseñanza.

8.6. Sana competencia y espacio para la «marca España»: las Escuelas Europeas son un escaparate en el que se exponen el conjunto de los estados miembros de la Unión. Todos los centros y programas españoles en el exterior son embajadores de nuestro país pero, en el caso de las Escuelas Europeas, se produce un contacto permanente –no exento de competitividad- con todo el continente y no solo con el país anfitrión. Nuestros profesores, alumnos, familias, directores, gestores e inspectores concurren con los profesores, alumnos, familias, directores, gestores e inspectores del resto de Europa, de forma individual y, también, en los órganos de gobierno y de participación del sistema.

España es ahora el cuarto país de la Unión, por peso demográfico y económico, y está obligado a hacer un papel digno en las instituciones europeas. El español, una de las lenguas más habladas en el mundo y más solicitadas como lengua extranjera de estudio por los alumnos de toda Europa, requiere una defensa permanente y vigilante frente a la presión de las «lenguas de trabajo» o L2 (inglés, francés y alemán), siempre celosas de mantener sus privilegios y su primacía.

9. CONCLUSIÓN: LOGROS DEL PASADO Y RETOS ANTE EL FUTURO

Las Escuelas Europeas son un sistema pedagógico que ha enriquecido y sigue enriqueciendo la educación de muchos europeos y que sigue cumpliendo los objetivos para los que fueron creadas: formar a los hijos de los empleados de las instituciones y organismos de la Unión sin romper los vínculos con su país de origen y, a la vez, inculcando en ellos el «espíritu europeo».

Sin embargo, hay también algunas amenazas y peligros en el horizonte. La propia Unión Europea está en crisis (quizás siempre lo ha estado) y ello no deja de reflejarse también en sus organismos dependientes y, entre ellos, ciertamente en sus escuelas. El fenómeno del *Brexit* ha sido un duro golpe en la autoestima de la Unión y en la disponibilidad de recursos (piénsese, por ejemplo, en la salida de todos los profesores británicos, habida cuenta de que el inglés es la lengua más demandada en el sistema). Es preciso un esfuerzo para recolocar a todos los inquilinos de la casa europea y redistribuir los recursos.

También pende sobre las Escuelas Europeas la espada de Damocles del corporativismo o el elitismo. A pesar de ser centros «públicos», muchos –incluidos algunos dirigentes educativos de ciertos países– las ven como colegios de empresa, como una especie de privilegio incluido en la condición de funcionario europeo. El hecho de que los progenitores de los alumnos sean europarlamentarios, jueces, altos funcionarios de la Comisión, de la NATO o de oficinas europeas (EPO, EUIPO, BCE, Frontex, CDEPD, EMA...) hace que, a los ojos de observadores externos, las Escuelas Europeas sean una burbuja en la que esas familias pueden dar una educación privilegiada y elitista a sus hijos. Educación para unos pocos, además, que supondría un gasto excesivo para todos. Frente a este prejuicio, urge mantener e incrementar el nivel de calidad y exigencia del sistema –además de su austeridad– y hacer de él un sistema abierto a todos. El crecimiento de las escuelas acreditadas puede contribuir grandemente a ello. Y sería muy recomendable que España pusiera manos a la obra para implantar alguna (o más de una) en nuestro territorio, de tal forma que ese sistema educativo, que culmina en el Bachillerato Europeo, sea abierto y accesible a todos y constituya un instrumento de cohesión para Europa y de afianzamiento de los valores europeos.

BIBLIOGRAFÍA

Web oficial de las Escuelas Europeas, con amplia y actualizada información general sobre el sistema: www.eursc.eu

Y, en particular:

- Estadísticas completas del curso 20-21: Données sur la rentrée scolaire 2020-2021 des Écoles Européennes, en <https://www.eursc.eu/Documents/2020-10-D-18-fr-2.pdf#search=donnees>.
- Información sobre las Escuelas europeas acreditadas en Données relatives aux Écoles européennes agréés, en <https://www.eursc.eu/Documents/2020-11-D-43-fr-1.pdf>.
- Reglamento del Bachillerato Europeo, en <https://www.eursc.eu/Basic-Texts/2014-11-D-11-fr-6.pdf>, y Reglamento de aplicación del Reglamento del Bachillerato Europeo a la sesión de 2022, en <https://www.eursc.eu/Basic-Texts/2015-05-D-12-fr-28.pdf>.
- Planes de estudios de las Escuelas Europeas (Structure des études et l'organisation des cours aux Ecoles européennes), disponible en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2019-04-D-13-fr-2.pdf>.
- Niveles de competencia de las distintas lenguas en las E.E. según el Marco común europeo de referencia de las lenguas (Niveau de compétence de base), disponible en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2019-04-D-13-fr-2.pdf>.
- Manual del Bachillerato Europeo (The European Baccalaureate Handbook: A Guide for European Baccalaureate candidates), disponible en https://www.eursc.eu/Documents/BAC_Handbook-en.pdf#search=arrangements%20for%20implementing.
- Report on the European Baccalaureate 2019, Office of the Secretary General of the ES, disponible en <https://www.eursc.eu/Documents/2019-07-D-22-en-5.pdf#search=report%20of%20the%20european%20baccalaureate>.
- Report on the European Baccalaureate 2020, Office of the Secretary General of the ES en <https://www.eursc.eu/Documents/2020-08-D-2-en-5.pdf#search=report%20of%20the%20european%20baccalaureate>.
- Perfil, funciones, estatuto y procedimiento de elección del Secretario General y del SG Adjunto en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2010-D-362-fr-9.pdf>.
Reglamento del Consejo Superior en <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2016-11-D-20-fr-3.pdf>.

- Reglamentos de los Consejos de Inspección y del Comité Pedagógico Mixto en <https://www.eursec.eu/fr/Office/official-texts/basic-texts/fr>.

Normativa

- Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas, hecho en Luxemburgo el 21 de junio de 1994 (BOE de 6 de mayo de 2004)
- Orden de 4 de junio de 1990 por la que se aprueba el régimen de equivalencias de los estudios cursados en las escuelas europeas con los correspondientes españoles de Educación General Básica, Bachillerato y Curso de Orientación Universitaria (BOE de 9/6/1990)
- Resolución de 22 de febrero de 2019, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 7 febrero de 2019, conjunta de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional y la Secretaría de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación, por la que se establecen las adaptaciones de la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad a las necesidades y situación de los centros españoles situados en el exterior del territorio nacional, los programas educativos en el exterior, los programas internacionales, los alumnos procedentes de sistemas educativos extranjeros y las enseñanzas a distancia, para el curso 2018-2019 (BOE de 23/02/2019).

Estudios

- [...] (2008). *Grosse Persönlichkeiten aus Lothringen, Luxemburg, Saarland und Trier = Personnalités de Lorraine, Luxembourg, Sarre et Trèves*, Editions Guy Binsfeld; p110: Albert Van Houtte, 'A l'auteur des Ecoles européennes et à son successeur'; p118: Marcel Decombis, 'De l'école des nains à l'école européenne'.
- Baetens Beardsmore, Hugo (1993), The European School Model, in: *European Models of Bilingual Education*, (Multilingual Matters, 92), pp. 121-154, https://books.google.be/books/about/European_Models_of_Bilingual_Education.html?id=tHS3h3Ekqi0C
- Beckmann, Andreas (2019), Die Europäischen Schulen, in: *RdJB Recht der Jugend und des Bildungswesens, Jahrgang 67 (2019), Heft 3*, Seite 274-91. ISSN print: 0034-1312, ISSN online: 0034-1312, <https://doi.org/10.5771/0034-1312-2019-3-274>
- Bogdańska, Agata (2020). «Dance» your exam. A glimpse into our students' oral presentations. *Proceedings of the 2nd World Conference on Future of Education*,

Brussels (Belgium), September 2020. Diamond Scientific Publishing. Proceeding ISBN: 978-609-485-060-8, <https://www.doi.org/10.33422/2nd.wcfeducation.2020.09.177>

- Hetterschijt, Caroline (2012). *The European School System in the Eyes of its Stakeholders*, Ph.D. thesis under the supervision of Maria Angeles Martinez Ruiz and Sjoerd Karsten, University of Alicante, http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/26422/1/Tesis_%20Caroline%20Hetterschijt.pdf
- Leaton Gray et al. (2018), *Curriculum Reform in the European Schools: Towards a 21st Century Vision*, Palgrave Macmillan, 183p., 978-3-319-71464-6. Free download on: <https://www.palgrave.com/gb/book/9783319714639> or https://doi.org/10.1007/978-3-319-71464-6_1
- Martínez et al. (2015). The European Schools: Perspectives of parents as participants in a learning community. *Journal of Research in International Education*, 14(1), 44-60.
- Martínez Lagares, María Dolores (2019). Usos de las TIC y actitudes de los profesores de lenguas en el contexto de las Escuelas Europeas. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 10(18), 9-36. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/vesc/article/view/23040>
- Savvides, Nicola (2008). The European dimension in education: exploring pupil's perceptions at three «European Schools», *Journal of Research in International Education*, 7(3), 301-324.
- Sayer, John & Erler, Lynn [Edited by] (2012). *Schools for the Future Europe: Values and Change Beyond Lisbon*, 255p. ToC : <https://www.bloomsbury.com/us/schools-for-the-future-europe-9781441165732/>
- Van Lingen, Harry (2012). *The European School: From post-war idealism to a present-day cultural opportunity*, Antwerpen: Garant, 190p.

PARTICIPACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE
EDUCACIÓN EN LA EVALUACIÓN DEL
SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

José Luján Castro ¹

RESUMEN

La evaluación de los sistemas educativos está adquiriendo un gran auge debido al hecho de que, actualmente, los gobiernos de los diferentes países se enfrentan con la necesidad de elevar el nivel educativo de sus ciudadanos.

En la evaluación del sistema educativo español, en sus niveles no universitarios, ha jugado un importante papel la Inspección educativa. Desde finales del pasado siglo, la evaluación del sistema fue encargada al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. En este período, la Inspección ha seguido participando en la evaluación del sistema con la realización de relevantes estudios.

Este artículo se ocupa de recuperar esos estudios y de reafirmar las propuestas de mejora que de ellos se derivan.

Palabras clave: evaluación de sistemas educativos, participación de la inspección en la evaluación del sistema educativo español, propuestas para la mejora educativa.

ABSTRACT

The evaluation of education systems is gaining a great boom due to the fact that, currently, the governments of the different countries are faced with the need to raise the educational level of their citizens.

In the evaluation of the Spanish educational system, at its non-university levels, the Educational Inspectorate has played an important role. Since the end of the last century, the evaluation of the system was entrusted to the National Institute of Quality and Evaluation. In this period, the Inspectorate has continued to participate in the evaluation of the system with the completion of relevant studies.

This article deals with recovering these studies and reaffirming the proposals for improvement that derive from them.

Key words: evaluation of educational systems, participation of the inspectorate in the evaluation of the Spanish educational system, proposals for educational improvement.

1 José Luján Castro, ha sido profesor de enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Inspector de Educación. Ha desempeñado diversos cargos en la Administración educativa, relacionados con la evaluación e innovación, y ha sido Consejero de Educación en Bruselas. A lo largo de toda su carrera ha realizado numerosos estudios y trabajos relacionados, sobre todo, con la evaluación de aprendizajes y con la planificación didáctica.

Actualmente, existe una preocupación constante en los gobiernos de los distintos países por mejorar el nivel educativo de sus ciudadanos, pues, como es sabido, son los niveles educativos los que marcan las diferencias entre países avanzados y países en vías de desarrollo, siendo, además, los que indican las posibilidades que ofrecen los estados para corregir las desigualdades sociales y procurar una auténtica igualdad de oportunidades.

No es extraño, por tanto, que dada la importancia que se atribuye al valor de los niveles educativos, las sociedades actuales estén exigiendo su mejora, demandando para ello las pertinentes modificaciones de sus sistemas educativos, en concordancia con los cambios que se están produciendo en los ámbitos cultural, tecnológico y económico laboral.

Y en ese empeño por conseguir mejores niveles educativos, se pone de manifiesto la necesidad que surge a los responsables de los diversos sistemas educativos de disponer de modelos de evaluación, que den cuenta de las fortalezas y debilidades del sistema y de su capacidad para conseguir los niveles deseados.

Pero la evaluación de los sistemas educativos, tal como se señala en “La evaluación de las Enseñanzas Mínimas del Ciclo Medio de la EGB”², constituye un proceso complejo, ya que, en realidad, se trata de un conjunto de procesos que tienen lugar en planos, actividades y tiempos de diferente orden.

La complejidad de la evaluación de los sistemas educativos se pone de manifiesto, en primer lugar, por el hecho de que con ella no sólo se trata de valorar los resultados del sistema (su producto), sino que requiere valorar, también, su diseño, su planificación y su desarrollo. Eso implica, a su vez, que la evaluación de los resultados de los alumnos, en los que se concreta la evaluación del sistema, sean interpretados a la luz de los resultados de la evaluación de los centros de donde proceden, lo que supone tener en cuenta los contenidos mínimos del currículo prescriptivo, los referentes o criterios de evaluación y, en fin, la evaluación del grado de satisfacción de alumnos, profesores y padres de alumnos de los centros, instituciones y sociedad en general. Y todo ello, por medio de una evaluación realizada puntual o continuadamente y de forma interna o externa.

No cabe duda de que la evaluación de los sistemas educativos encierra enormes dificultades, poniendo en riesgo su viabilidad. Sin embargo, dada su indispensable contribución para reconducir los sistemas y procurar la elevación de los niveles educativos, su dificultad no debe ser un obstáculo insalvable si se realizan los esfuerzos precisos para que converjan los diversos subprocesos evaluadores que la integran.

² Dirección General de Renovación Pedagógica, 1989, “Evaluación de las Enseñanzas Mínimas del Ciclo Medio de la EGB”, MEC

Quizá por esa dificultad, unido a la prevención de los responsables políticos para afrontar los problemas derivados de los resultados escolares, es por lo que su instauración y puesta en práctica en nuestro país no se produjo hasta épocas recientes, aunque con anterioridad se hicieran algunos intentos, muy pobres, para evaluar el sistema educativo español³.

Aparte de esos intentos, más o menos sistemáticos, sí se realizaron algunos otros trabajos sobre el tema por parte de ciertos órganos de la Administración educativa. Pero fue, sobre todo, la Inspección de Enseñanza, comprometida permanentemente con la mejora de la organización y del funcionamiento de los centros docentes, la encargada de suministrar datos fiables y oportunos informes con los que poder abordar la evaluación del sistema educativo español en sus niveles no universitarios.

Siguiendo en esa línea de actuación, la Inspección, llevó a cabo, hace unos años, una serie de estudios, de enorme valía y rigor científico, sobre temas estrechamente relacionados con la evaluación de nuestro sistema educativo, cuyas conclusiones y propuestas no fueron consideradas, suficientemente, a nuestro juicio.

Por tal motivo, y porque estamos convencidos de que para abordar cabalmente la evaluación del sistema educativo español se requiere tener presente lo hecho, sin tener que rehacerlo todo desde cero, en este artículo nos vamos a ocupar de recuperar esos estudios y propuestas efectuadas por la Inspección, en relación con la evaluación del sistema educativo español.

Pero, antes de rememorar dichos estudios, vamos a referirnos al sustancial papel de la Inspección en la evaluación del sistema educativo. Y se concluirá reafirmando las propuestas que se derivan de esos estudios para la mejora del sistema.

PAPEL DE LA INSPECCIÓN EN LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

De la evaluación del sistema educativo español, en los niveles no universitarios, se han ocupado varios órganos del Ministerio de Educación, correspondiendo, durante mucho tiempo y casi de forma exclusiva, a la Inspección Educativa, hasta que la Ley Orgánica 1/1990 (LOGSE) asignó al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación el encargo de llevar a cabo la evaluación del sistema. Últimamente, la actual Ley Orgánica de Educación del año 2020 atribuye al Instituto Nacional de Evaluación Educativa dicha tarea, asignando a la Inspección su participación en dicha evaluación.

3 Informe de Evaluación de 1976, elaborado por una Comisión presidida por Fernando Suarez. Documento de 1981, sobre las Enseñanzas Medias en España. Informe de la OCDE de 1986, sobre Examen de la Política Educativa Española.

La Inspección escolar surge con la función de controlar. A esa función se le fueron sumando otras, siendo la más reciente la de participar en la evaluación del rendimiento educativo. Para Berengueras y Vera⁴ “es a partir de la Ley Orgánica 9/1995, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros, cuando la función de evaluación comienza a ser prioritaria, llegando con la Ley Orgánica 2/2006 (LODE) a destacar la evaluación como una de las funciones prioritarias de la Inspección, tanto a nivel de centros, de profesorado y directivos, como del sistema educativo, sin olvidar la colaboración en programas de evaluación específica, como las pruebas diagnósticas de evaluación y la aplicación de las pruebas PISA⁵”. Si bien es cierto, que fue la Ley Orgánica 1/1990 de ordenación general del sistema educativo (LOGSE), la que, en su art. 61.2., estableció, más solemnemente, entre las funciones asignadas a la Inspección educativa, la de “participar en la evaluación del sistema educativo».

Actualmente, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, establece, en su art. 143.1, que «El Instituto Nacional de Evaluación Educativa, en colaboración con las Administraciones educativas, en el marco de la evaluación general del sistema educativo, realizará las evaluaciones que permitan obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las Comunidades Autónomas como del conjunto del Estado. Estas evaluaciones versarán sobre las competencias establecidas en el currículo y se desarrollarán en la enseñanza primaria y secundaria. La Conferencia Sectorial de Educación velará para que estas evaluaciones se realicen con criterios de homogeneidad».

La participación de la Inspección en la evaluación del sistema educativo se encuentra plenamente justificada, si se tiene en cuenta que es éste un cuerpo constituido por un conjunto de profesionales cualificados del mundo de la educación que realiza sus funciones en relación estrecha con los centros, profesores y alumnos. Y que, de modo sistemático y planificado, se viene ocupando de la supervisión y coordinación de la evaluación interna de los centros docentes no universitarios.

4 M^a Mercé Berengueras Pont y José M^a Vera Mur, 2015, «La Inspección de Educación en España: Actual contexto normativo, organizativo y funcional». REICE.

5 PISA (Programme for International Student Assessment), como es conocido, es un estudio que realiza la OCDE con el fin de evaluar a los diversos sistemas educativos y promover su mejora. Se ocupa de «medir» el rendimiento académico de los alumnos de quince años en matemáticas, ciencias y lectura mediante la aplicación de pruebas de conocimientos y competencias, independientes del currículo, con objeto de poder comparar los resultados de los diversos países. El estudio se realiza desde el año 2000, por encargo de diversos países, y tiene una periodicidad trianual.

Como consecuencia de esa constante supervisión y evaluación de los centros docentes españoles por la Inspección, el papel que ésta ha jugado en la evaluación del sistema educativo no universitario se ha centrado en suministrar datos, análisis y propuestas sobre algunos de los indicadores más importantes para la evaluación del sistema: el rendimiento académico de los alumnos y el cumplimiento de las normas de enseñanzas. Todo ello, de acuerdo con las disposiciones citadas y, especialmente, con el Real Decreto 1524/1989, que fue el que, con anterioridad a todas esas disposiciones consagró el papel de la inspección educativa en la evaluación del sistema educativo, tras establecer en su art. 2.3., entre las funciones de la Inspección, la de “Evaluar el rendimiento educativo del sistema, a través del análisis y de la organización, funcionamiento y resultados de los centros docentes y servicios, así como de la ejecución y desarrollo de los programas y actividades de carácter educativo promovidos o autorizados por el Ministerio de Educación y Ciencia”.

Sin embargo, la inexistencia de un efectivo plan de evaluación del sistema educativo español no universitario impidió aprovechar satisfactoriamente los análisis y las conclusiones de los trabajos llevados a cabo por la Inspección.

Recientemente, la citada Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, refiriéndose a la evaluación general del sistema educativo, dispone, en su art. 144 que «El Ministerio de Educación y Formación Profesional publicará periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa en colaboración con las Administraciones educativas y dará a conocer la información que ofrezca periódicamente el Sistema Estatal de Indicadores.»

En definitiva, a pesar del inconveniente que supuso la falta de un plan sistemático para la evaluación del sistema educativo, la Inspección Central del Ministerio de Educación realizó, en las últimas décadas, un conjunto de estudios, directamente relacionados con dicha evaluación. Esos estudios, llevados a cabo en colaboración con los respectivos Servicios Provinciales, fueron languideciendo, hasta extinguirse, a medida que las Comunidades Autónomas asumían competencias plenas en materia educativa.

ESTUDIOS DE LA INSPECCIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Los estudios, a los que se acaba de hacer mención, llevados a cabo por la Inspección Central, por propia iniciativa o por encargo de alguno de los órganos del Ministerio de Educación, clasificados en función de su adscripción al grupo de indicadores de evaluación de la planificación, del desarrollo y del producto del sistema educativo, fueron los siguientes:

-Estudios ligados a la evaluación de la planificación del sistema educativo: Colaboración en la evaluación de la implantación de los programas de las enseñanzas del Ciclo Inicial y del Ciclo Medio de la EGB. Procedencia de los alumnos escolarizados en el Ciclo Inicial de la EGB.

-Estudios ligados a la evaluación del desarrollo del sistema educativo: Funcionamiento de centros públicos en niveles no universitarios. Funcionamiento de los Consejos Escolares. Funcionamiento de los Centros Concertados. Faltas de asistencia del profesorado. Evaluación de centros docentes (Plan EVA).

-Estudios ligados a la evaluación del producto del sistema educativo: Abandono escolar en Enseñanzas Medias. Plan de seguimiento para comprobar la correlación entre las calificaciones de las PAAU y las del COU en centros públicos y privados. Calificaciones, por áreas o asignaturas en EGB, FP y BUP-COU.

De todos esos estudios se da breve cuenta a continuación.

1. Estudios orientados a la evaluación de la planificación del sistema educativo

1.1. Evaluación del Ciclo Inicial de la Educación General Básica (EGB)

La Educación General Básica (EGB) fue ordenada en tres ciclos (Inicial, Medio y Superior), comenzando por fijar las enseñanzas mínimas (ee.mm) para los dos cursos que comprendía el Ciclo Inicial.

Transcurridos los dos primeros años desde su implantación, el Ministerio de Educación, en conjunción con las Comunidades Autónomas con competencias plenas en materia educativa, acometió la evaluación de su puesta en funcionamiento, encargando ese trabajo al Servicio de Evaluación e Innovación Educativa, de la Dirección General de Educación Básica, con la decisiva participación de la Inspección.

El objetivo prioritario del trabajo era el de evaluar la apropiación del programa de enseñanzas del Ciclo Inicial de la EGB (adecuación de las enseñanzas mínimas y satisfacción de padres y profesores). Para ello, se fijaron, en primer lugar, los niveles mínimos de rendimiento exigibles a los alumnos en las enseñanzas mínimas de Lengua Castellana, Matemáticas y Experiencia Social y Natural. A continuación, se elaboró un conjunto de pruebas para los alumnos y unos cuestionarios para padres y profesores. Posteriormente, las pruebas fueron aplicadas a una muestra de ámbito nacional de 8921 alumnos del Ciclo Inicial y los cuestionarios respondidos por los padres de alumnos y profesores correspondientes. Por último, tras un complejo análisis de resultados, fue

elaborado el correspondiente informe.

Las conclusiones recogidas en el Informe⁶ pusieron de manifiesto que:

a) Los resultados conseguidos por los alumnos del Ciclo Inicial en, las distintas conductas que implican las enseñanzas mínimas del ciclo, estaban por debajo de las tasas de éxito que deben alcanzarse en un nivel educativo obligatorio y básico.

De los 8921 alumnos que realizaron las pruebas, ninguno fue capaz de responder correctamente a las 52 cuestiones de que constaba la prueba de Matemáticas, solamente el 0,1% respondió correctamente a las 31 cuestiones de la prueba de Experiencia Social y Natural y solo el 0,5% del total de alumnos respondió correctamente a las 19 cuestiones de la prueba de Lengua Castellana.

De ello se dedujo que, con toda probabilidad, el excesivo número de competencias y contenidos del currículo del Ciclo Inicial impidió a profesores y alumnos centrarse e incidir en aquellas enseñanzas mínimas que “condicionan” el resto de los aprendizajes.

b) La correlación entre los aprendizajes alcanzados por los alumnos y las calificaciones otorgadas por sus profesores al término del Ciclo era bastante escasa.

La correlación de Spearman entre las calificaciones otorgadas a los alumnos por su profesor tutor al término del Ciclo Inicial y los resultados obtenidos por éstos en las pruebas de las tres áreas fue:

Lengua Castellana	0,59
Experiencia Social y Natural.....	0,51
Matemáticas	0,65

c) La existencia de diferencias significativas en el rendimiento escolar de los alumnos del Ciclo Inicial estaba motivada, en parte, por el régimen jurídico y estructura de los centros.

Se constató que, en las tres áreas, el mayor porcentaje de alumnos con resultados extremadamente bajos (percentiles 1 al 9), dependientes casi exclusivamente de las capacidades de los alumnos y no de otros factores coadyuvantes, correspondían a los centros públicos ($p < 0,00$). En cambio, los porcentajes de alumnos con resultados extremadamente altos (percentiles 91 al 100), dependientes también casi exclusivamente de las capacidades de los alumnos, sólo presentaban pequeñas diferencias según correspondieran a centros públicos o privados.

6 Dirección General de Educación Básica, Madrid, 1984, Evaluación de Enseñanzas Mínimas. Ciclo Inicial de la EGB, MEC

d) Se echaba en falta una adecuada información y actualización del profesorado del Ciclo Inicial.

1.2. Evaluación del Ciclo Medio de la Educación General Básica (EGB)

Tras establecerse las enseñanzas mínimas (ee.mm) para el Ciclo Medio de la EGB, y, transcurridos los tres primeros cursos de que constaba, se acometió su evaluación de forma similar a la efectuada para el Ciclo Inicial.

Con la evaluación de la implementación del programa de enseñanzas del Ciclo Medio se quiso conocer el grado de consecución de sus enseñanzas mínimas, por los alumnos que lo habían cursado por primera vez. Y al igual que en el Ciclo Inicial, además de tratar de conocer “qué sabían los alumnos” se quiso conocer también «cómo lo habían aprendido».

Los trabajos seguidos para la realización de este estudio fueron similares a los llevados a cabo en el estudio para la evaluación del Ciclo Inicial. Las pruebas fueron aplicadas a una muestra compuesta por 8.356 alumnos de todo el estado español. El muestreo fue aleatorio, proporcional y estratificado, con un error máximo de +1%.

Los resultados de los alumnos en las pruebas, así como las respuestas emitidas por los padres, alumnos y maestros, en los respectivos cuestionarios, fueron recogidas en el correspondiente Informe⁷.

En dicho Informe se establecieron las siguientes conclusiones:

a) Los resultados conseguidos por los alumnos están por debajo de los que deberían alcanzarse en un nivel básico y obligatorio.

Como en el Ciclo Inicial, el excesivo número de competencias y contenidos del currículo del Ciclo Medio impidió a profesores y alumnos centrarse e incidir en aquellas enseñanzas mínimas que “condicionan” el resto de los aprendizajes del Ciclo.

b) Escasa relación entre los resultados alcanzados por los alumnos en las pruebas y las calificaciones otorgadas por sus respectivos maestros al finalizar el Ciclo.

c) Existen diferencias significativas en el rendimiento de los alumnos en función de las características estudiadas (sexo, edad, tipo de centro y profesión de los padres).

d) Se aprecia un considerable desfase entre las normas y el funcionamiento real de las escuelas en agrupamiento de alumnos, en actuación de equipos docentes y en la evaluación de alumnos.

7 Dirección General de Renovación Pedagógica, 1989, Evaluación de la Enseñanzas Mínimas del Ciclo Medio de la EGB, MEC

1.3. Procedencia de los alumnos escolarizados en el Ciclo Inicial de la EGB

Con este estudio⁸ se pretendió conocer la movilidad y procedencia de los alumnos matriculados en el Ciclo Inicial de la EGB, tanto en centros públicos como concertados.

De los datos obtenidos se dedujo que 8 de cada 10 alumnos, aproximadamente, de educación preescolar permanecían en el mismo centro, ya que en el 82,12% de los centros se matricularon en primero de EGB a todos los alumnos que lo solicitaron, sin aplicar los criterios de admisión; y en los centros que no admitieron todas las solicitudes, 17,88%, se produjo una fuerte tendencia a escolarizar en Primero de EGB a los alumnos que cursaron Preescolar en el mismo centro.

Sólo el 2,2% del total de centros se consideraron, entonces, como “centros muy solicitados”, al recibir más de 1,5 solicitudes por plaza.

2. Estudios orientados a la evaluación del desarrollo del sistema educativo

2.1. Funcionamiento de centros públicos en niveles no universitarios

Este estudio fue realizado por iniciativa de la Inspección Central. En el Informe⁹ elaborado al término del mismo, se dice: «El Servicio de Inspección Técnica de Educación ha emprendido, de forma sistemática, las tareas conducentes para llevar a cabo una constante evaluación sobre el funcionamiento de las instituciones educativas de ámbito no universitario, con el propósito de que los resultados y conclusiones que se vayan obteniendo puedan contribuir a adoptar las medidas más acordes y establecer los reajustes que procedan».

Con la realización de este estudio se pretendió «ofrecer una información que, por primera vez, refleje de modo cuantitativo la incidencia y cumplimiento de las instrucciones emanadas de las respectivas Direcciones Generales para el funcionamiento de los centros».

El estudio resaltó las principales anomalías detectadas en los Centros de EGB, Bachillerato y FP, en relación con la asistencia del profesorado, la estructura del horario, el agrupamiento de los alumnos, los órganos didácticos colegiados, las tutorías, el sistema de evaluación y algunos aspectos específicos de la EGB.

8 Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, Servicio de Inspección Técnica de Educación, 1988, «Procedencia de los alumnos escolarizados en el Ciclo Inicial de la EGB».

9 Servicio de Inspección Técnica de Educación, 1986, «Aspectos educativos y funcionamiento de Centros Públicos en los niveles no universitarios», MEC

2.2. Funcionamiento de los Consejos Escolares

Este estudio¹⁰ fue solicitado por la Comisión Departamental encargada de supervisar la aplicación y el desarrollo normativo de la LODE, y estuvo referido al funcionamiento de los Consejos Escolares durante el curso 1986-87 en centros públicos y concertados.

En el informe elaborado al respecto se dieron a conocer los índices de participación de la comunidad escolar en la elección de sus representantes en el Consejo escolar, el porcentaje de centros en los que se constituyó el consejo escolar, el número de reuniones del consejo y su asistencia al mismo, los temas tratados en el consejo escolar, etc.

2.3. Funcionamiento de los Centros Concertados

Este estudio solicitado por la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección se efectuó sobre la base de un estadillo, elaborado por la Inspección Central y cumplimentado por las respectivas Direcciones Provinciales. Con los datos obtenidos se dieron a conocer las diversas características de las Actividades Extraescolares y los Servicios Complementarios ofertados por los centros concertados, sobre número de solicitudes, horas semanales, alumnos asistentes y precio mensual y autorización o denegación de los precios solicitados.

Posteriormente, otro estudio trató de indagar sobre la aplicación del Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de Normas Básicas sobre Concursos Educativos, en los centros concertados ubicados en las provincias gestionadas por el Ministerio de Educación y Ciencia.

El estudio se efectuó sobre el 82,3% de los 1.197 centros privados de EGB y el 66,2% de los 302 centros privados de FP. Y en él se recogieron datos generales de los centros concertados (número de centros según tipo de concierto, unidades, alumnos, ratios, etc.); Comportamiento de los centros concertados respecto al proceso de admisión de alumnos; funcionamiento de los órganos de gobierno de los centros concertados; gratuidad de la enseñanza en los centros concertados, etc.

2.4. Faltas de asistencia del profesorado

Este estudio fue realizado a propuesta de la Dirección General de Personal y Servicios del Ministerio de Educación.

¹⁰ Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, Servicio de Inspección Técnica de Educación, 1988, «Funcionamiento de los Consejos Escolares», MEC

Sus resultados dieron a conocer, entre otras, la cifra de las faltas de asistencia del profesorado de centros públicos no universitarios, referidas a su horario principal; el porcentaje de faltas justificadas y no justificadas; el porcentaje de faltas a horas de docencia directa respecto al total de estas horas y el porcentaje de profesores con faltas a horas de docencia directa.

2.5. Evaluación de centros docentes (plan EVA)

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección y de la Dirección General de Renovación Pedagógica elaboró, en el año 1991, un plan para la evaluación de centros docentes no universitarios (Plan EVA), de carácter eminentemente formativo, con la voluntad de que todos los centros pudieran ser evaluados de forma periódica.

El Plan tenía como objetivo aportar una información esencial para la evaluación del sistema educativo. De hecho, la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), al referirse a la calidad de enseñanza, señaló como uno de los factores favorecedores de la misma la evaluación del sistema educativo, realizada, entre otros, a través de la evaluación de los centros docentes.

«La evaluación del sistema educativo se orientará a la permanente adecuación del mismo, a las demandas sociales y a las necesidades educativas, y se aplicará sobre los alumnos, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración» (Art. 62.1 de la LOGSE).

La aplicación del Plan EVA estuvo precedida por la aplicación de un Programa Piloto¹¹, que fue diseñado por la Inspección Central y el Centro de Investigación, Documentación y Evaluación (CIDE). Los equipos de evaluación, encargados de su aplicación, coincidieron en la conveniencia y en la necesidad de generalizar el Plan, útil para la actuación de los inspectores en los centros y necesario para incidir favorablemente en la mejora de la enseñanza que imparten.

El Plan Eva se aplicó en los cursos 1992-93, 1993-94, 1994-95 y 1995-96 en unos 1000 centros de los distintos niveles educativos, con la participación de la práctica totalidad de los inspectores de las correspondientes Inspecciones Provinciales.

Posteriormente, en el año 1996, se publicó el libro «Evaluación de centros docentes. El Plan EVA»¹², en el que se presentaba de forma unitaria y completa el diseño del Plan, acompañado de los fundamentos teóricos del mismo, integrado en un modelo

11 Secretaría de Estado de Educación, Inspección de Educación-CIDE, 1992. Plan de Evaluación de Centros Docentes. Programa Piloto, MEC

12 Luján J. y Puente, J., 1996, Evaluación de centros docentes. El Plan EVA, MEC

posible de evaluación de centros “que pueda servir de referencia y de apoyo a cuantas autoevaluaciones se quieran emprender para mejorar la organización y el funcionamiento de los centros» y cuya aplicabilidad quedó suficientemente contrastada a lo largo de cinco años.

De la aplicación del Plan EVA se extrajeron muchas e importantes consideraciones. Como puntos fuertes de los centros evaluados se pudo comprobar que: la dotación de recursos materiales en los centros es, en general, suficiente; que la gestión económica y administrativa de la mayoría de los centros es buena; que existe una apreciable mejora en los procesos de orientación y tutoría; y que los alumnos y alumnas, en general, han adquirido unas actitudes cívico-sociales positivas. Y como puntos débiles destacan: la mayoría de los centros considera que los apoyos externos que reciben son insuficientes o inadecuados por estar desligados de la realidad de las aulas; el trabajo en equipo de los profesores es escaso; los Claustros y los Consejos Escolares debaten muy poco temas pedagógicos que son de su competencia (programación General, criterios de evaluación, rendimiento educativo); la participación de padres y madres es muy reducida; y se observan, en general, muchas deficiencias con la evaluación del alumnado (criterios de evaluación, criterios de promoción, contenidos mínimos exigibles), sin que se asienten criterios para la evaluación de la práctica docente.

3. Estudios orientados a la evaluación del producto del sistema educativo

3.1. Abandono escolar en Enseñanzas Medias

Ante la preocupación por el abandono escolar en nuestro país, con una tasa entre las más elevadas de Europa, la Secretaria General de Educación encargó al Servicio de Inspección Técnica la realización de un estudio sobre el abandono escolar de alumnos de Enseñanzas Medias, referido a los cursos 1986-87 y 1987-88, en los alumnos pertenecientes al ámbito administrado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Los objetivos de este estudio¹³ se centraban en conocer las tasas totales de abandonos para cada curso y para el conjunto de todos los cursos de FP y de BUP-COU; en determinar la significación de diferencias entre las distintas tasas de abandono en función del régimen jurídico de los centros públicos y privados, y en indagar la influencia relativa de algunos factores en el abandono escolar.

De los resultados obtenido se dedujo: la tasa de abandono escolar en el conjunto de la Formación Profesional, al término de la década de los ochenta, era del 20,4%,

13 Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, Servicio de Inspección Técnica de Educación, 1988, Abandono Escolar en Enseñanzas Medias, MEC

siendo del 24% en el primer curso del Primer Grado y la tasa de abandono en el conjunto del Bachillerato y COU fue del 7%; en el Primer Grado de FP la tasa de abandono escolar era mayor en los centros públicos (25%) que en los centros privados (18,5%) e igual sucede en Bachillerato y COU, siendo en este último del 11% en públicos y 5% en privados; por último, ni el entorno del centro, ni el tipo de población que atiende, ni su tamaño, son factores que influyeran, significativamente, en el abandono escolar, tanto en la modalidad de FP como en Bachillerato y COU; en cambio, tiene una influencia considerable la no promoción de curso del alumno o la condición de alumno repetidor, tanto en FP como en Bachillerato y COU.

3.2. Plan de seguimiento para comprobar la correlación entre las calificaciones de las PAAU y las del COU en centros públicos y privados.

Este estudio¹⁴ se llevó a cabo por encargo de la Secretaría de Estado de Educación, para comprobar la relación existente entre los resultados del Curso de Orientación Universitaria y las Pruebas de Aptitud para el Acceso a la Universidad (PAAU), obtenidos por los alumnos de centros públicos y privados adscritos a la Universidad Complutense y Politécnica de Madrid, correspondientes al curso 1988-89.

No resultó posible comprobar con suficiente rigor si las calificaciones otorgadas por los profesores a sus alumnos de COU son las que realmente les corresponden, al no existir parámetros referenciales concretos respecto a los contenidos que debían adquirir los alumnos y respecto a los criterios para su evaluación, impidiendo, por tanto, valorar objetivamente el rendimiento de los alumnos de COU.

En cambio, sí pudo comprobarse la existencia de diferencias considerables en los resultados de la evaluación del COU entre los centros públicos y privados, como quedó reflejado en el hecho de que en el año académico 1989-90, en el ámbito del Ministerio de Educación y Ciencia, fueron calificados aptos el 62,7% de los alumnos de centros públicos y el 80,5% del alumnado de centros privados. Algunas de las razones explicativas de estas diferencias pudieron ser debidas, en primer lugar, a que la mayor parte del alumnado de zonas rurales y suburbanas, que son los que más bajos resultados de superación obtienen, está escolarizados en centros públicos. En segundo lugar, a que sólo en el conjunto de los centros públicos se garantiza la matrícula de todos los alumnos, sin ningún tipo de selección, ni económica, ni académica al matricular alumnos mayores, repetidores, etc. Y, en tercer lugar, a que la evaluación de los alumnos en centros públicos pudiera ser más estricta al suspender a un mayor porcentaje de alumnos con una o dos asignaturas.

¹⁴ Servicio de Inspección Técnica de Educación, Julio de 1991, «Plan de seguimiento para comprobar la correlación entre las calificaciones de las PAAU y las del COU en Centros Públicos y Privados»

3.3. Calificaciones, por áreas o asignaturas en EGB, FP y BUP-COU

Los estudios¹⁵ sobre las calificaciones obtenidas por los alumnos en EGB, FP y BUP-COU fueron realizados a lo largo de los años académicos 1989-90, 1990-91, 1991-92 y 1992-93, siguiendo la pauta de los llevados a cabo en años anteriores por la Inspección General de Bachillerato y COU y por la Coordinación General de Formación Profesional.

Estos estudios surgieron por la dificultad existente, por diversas razones, para ofrecer los resultados de la evaluación de los alumnos de EGB, BUP-COU y FP, en un plazo razonable de tiempo, tras finalizar el año académico. Ello impulsó a la Inspección Central a recoger y efectuar el análisis de esos resultados a través de estudios muestrales a partir de los resultados contenidos en el Documento de Organización del Centro y Resultados Académicos del curso anterior (DOC), reclutados por los Servicios Provinciales de Inspección.

En todos esos estudios se ofrecían los datos sobre las características técnicas de cada uno de los estudios; los resultados de la evaluación de los alumnos, por niveles, en las convocatorias de junio y de septiembre, su comparación con los del curso anterior, la dificultad relativa de las materias, etc. y la muestra de alumnos y sus errores muestrales.

PROPUESTAS DE LA INSPECCIÓN PARA LA MEJORA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Se expone, por último, un conjunto de propuestas para la mejora del sistema educativo español, consecuentes con las conclusiones de los estudios realizados por la Inspección. Estas propuestas, dadas a conocer en su día, de forma más o menos explícita, mantienen su plena vigencia en los momentos actuales.

De entre esas propuestas, destacan, como las más determinantes, la preparación del profesor y el establecimiento de un sistema educativo consensuado. A ellas se añaden aquellas otras que está demostrado que inciden potentemente en el diseño, la planificación, el desarrollo y la valoración del producto del sistema educativo.

En definitiva, las propuestas de la Inspección para la mejora del sistema educativo son las siguientes:

- Apostar por una mejor preparación del profesorado, con especial incidencia en su formación para planificar sus actuaciones docentes.

15 Secretaría de Estado de Educación, Dirección General de Coordinación y de la Alta Inspección, 1991, 1992, 1993 y 1994. Calificaciones, por áreas o asignaturas en EGB, FP y BUP-COU, MEC

- Establecer un sistema educativo consensuado.
- Reducir el excesivo contenido de los currículos de enseñanza.
- Determinar los aprendizajes imprescindibles para la promoción de ciclo o curso, así como los correspondientes criterios de evaluación.
- Suministrar a los centros los medios necesarios para atender a los alumnos más desfavorecidos.
- Dotar de mayor autonomía a los centros docentes.
- Aumentar la intervención de los poderes municipales y de las familias de los alumnos en la gestión y el control de los centros sostenidos con fondos públicos.
- Impulsar la evaluación integral de todos los centros docentes no universitarios.

Primera propuesta: *Apostar por una mejor preparación del profesorado, con especial incidencia en su formación para planificar sus actuaciones docentes.*

La mejor preparación del profesorado es la primera y más importante propuesta que cabe hacer para mejorar la enseñanza y el sistema educativo, ya que, como se puso de manifiesto en la Cumbre Mundial de la Educación de Qatar, la calidad de la enseñanza tiene como techo la calidad de sus docentes. Y así lo reconoce el propio profesorado en las respuestas dadas a los cuestionarios aplicados, en los diversos estudios realizados por la Inspección.

Para Tedesco «*Sin dejar de reconocer la importancia tanto de las variables del contexto socioeconómico como las de tipo institucional, la variable clave es el docente, sus métodos, sus actitudes y sus representaciones*»¹⁶. Porque la clave del aprendizaje tiene que ver, sobre todo, de cómo bien están preparados los profesores, qué clase de apoyo reciben y cómo de bien colaboran, trabajando en equipo y tomando decisiones colegiadas.

Según Barber y Mourshed, no puede ignorarse el hecho de que para obtener los mejores rendimientos educativos «se resalte la importancia de estos tres aspectos: conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia; desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes y garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños», siendo muy importante, también, «asegurar que los docentes que tengan mal desempeño puedan, de ser necesario, ser removidos de las aulas con posterioridad a su designación»¹⁷.

Convertir a los profesores en instructores eficientes supone, ante todo, capacitar-

¹⁷ Barber, M y Mourshed, M, 2008, www.calidadeducativa.edusanluis.com.

¹⁶ Tedesco, J.C, 2007, Internacionalización y calidad educativa. Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

les para efectuar la planificación didáctica de su actividad docente en el aula, «describiendo el qué enseñar y determinando los contenidos que habrán de enseñarse, fijando los niveles de aprendizaje que se espera de los alumnos e inventando las actividades que éstos deberán realizar para adquirir las correspondientes competencias del área o materia»¹⁸

«Al éxito se llegará a través de una planificación del currículo que determine la estructuración de las actividades de aprendizaje de un modo óptimo para cada estudiante y que emplee una variedad de recursos para traducir las habilidades y los conceptos difíciles en una progresión factible»¹⁹

Para la Inspección Central, tal como quedó reflejado en alguna de las Memorias de la Inspección Central, no cabe ninguna duda acerca de que la preparación del profesor debe girar en torno a su capacitación para la planificación didáctica de la enseñanza, ya que es en ella donde, en última instancia, se plasma aquello que se supone que deben aprender los alumnos y el modo en que deben hacerlo, trazando, así, el camino que profesor y alumnos deben recorrer juntos a lo largo del correspondiente proceso de enseñanza-aprendizaje.

No en balde, en el artículo 55 de la Ley 1/1990 (LOGSE), se establecían como factores que favorecen la calidad y mejora de la enseñanza «la cualificación y formación del profesorado», en primer lugar, y, a continuación, “la programación docente”.

Segunda propuesta: *Establecer un sistema educativo consensuado.*

Dejando atrás los constantes vaivenes de la política educativa española partidista, se impone llegar a acuerdos que confluyan en un sistema educativo consensuado, que cuente con un plan de evaluación del mismo, en el que queden definidos sus componentes, sus relaciones jerarquizadas, la metodología para su análisis y la forma de dar a conocer los resultados obtenidos y los problemas que subyacen.

Tercera propuesta: *Reducir el excesivo contenido de los currículos de enseñanza.*

La enorme amplitud de contenidos y de competencias del currículo del Ciclo Inicial de la EGB quedó evidenciado, ya en el año 1984, al comprobar que ni uno solo de los 8.921 alumnos que finalizaron el ciclo fue capaz de responder correctamente a todas las cuestiones planteadas y que en torno al 80% de los alumnos sólo pudo superar algo menos de la mitad de las competencias planteadas, derivadas del currículo oficial. Y algo semejante ocurrió con los resultados de los alumnos en el Ciclo Medio de la EGB, en el año siguiente.

18 Op.cit. J. Luján, 2018, Planificación didáctica de la enseñanza, Vive Libro

19 Wilson J.D., 1988, Cómo valorar la calidad de la enseñanza, Paidós

A partir de esas evaluaciones se formuló la propuesta de recurrir a currículos abiertos e incidir en contenidos que potencien la capacidad de los alumnos para aplicar los conocimientos aprendidos. Pues, tal como afirma Andreas Schleider, el mayor responsable del Informe PISA, el currículo en España ha tenido un kilómetro de longitud y un centímetro de espesor. Y recomienda, como se hacía en la conclusión del Informe sobre la Evaluación del Ciclo Inicial de la Educación General Básica, enseñar menos cosas, pero con más profundidad para generar mayor comprensión.

Cuarta propuesta: *Determinar los aprendizajes imprescindibles para la promoción de ciclo o curso, así como los correspondientes criterios de evaluación.*

Además de reducir el contenido del currículo, la Inspección se ha mostrado a favor de que, por parte de la Administración educativa, se expliciten en él los aprendizajes imprescindibles que cabe esperar que consigan los alumnos para promocionar de ciclo o curso, con el fin de que puedan seguir afrontando, con ciertas garantías de éxito, los subsiguientes aprendizajes. Por otra parte, tener presentes esos aprendizajes terminales imprescindibles, ayuda, también, a atajar los retrasos y lagunas que vayan detectándose, en cada uno de los alumnos, permitiendo así poner los remedios necesarios en los momentos oportunos.

La Inspección ha venido insistiendo, también, en la necesidad de que sean los equipos docentes y los centros los que fijen los criterios para la evaluación de sus alumnos, de manera que dichos criterios permitan ser supervisados, con objeto de que la valoración de los resultados académicos pueda tener una misma interpretación.

La evaluación de los resultados del aprendizaje de los alumnos, correspondientes a las materias impartidas en los centros, adolece de objetividad, en su mayoría, ante la ausencia de criterios más o menos comunes de evaluación. Hasta el punto de que un alumno calificado como Notable en una cierta materia de enseñanza, en un centro cualquiera, bien pudiera ser calificado como Suficiente o, incluso, Insuficiente, en esa misma materia, en otro centro próximo.

De modo que, en la evaluación del rendimiento escolar de los alumnos hay que distinguir entre la adquisición de aquellos aprendizajes competenciales que condicionan la adquisición de aprendizajes inmediatamente posteriores y, consecuentemente, de ineludible consecución para «*promocionar de ciclo, etapa o curso*» y entre la adquisición de aquellos otros aprendizajes, además de los condicionantes, que son exigibles para la «*superación de ciclo, etapa o curso*».

La indeterminación de los aprendizajes imprescindibles y la ausencia de criterios de evaluación conlleva privar a los alumnos del derecho a la evaluación objetiva de su

rendimiento y a fomentar la rebaja de los niveles de exigencia, igualando por debajo. Puede generar, también, un excesivo número de repetidores, algo, que tal como ocurre en los sistemas más exitosos, debe constituir uno de los últimos recursos, destinado sólo a aquellos alumnos que no puedan promocionar.

En la actualidad, «la repetición de curso en 7 de 10 países analizados no llega al 4% al final de primaria, mientras que, en España, no baja del 12%-14% desde el año 2000. Al final de la ESO, la repetición sigue próxima al 30%»²⁰.

Quinta propuesta: *Suministrar a los centros los medios necesarios para atender a los alumnos más desfavorecidos.*

Desde hace mucho tiempo, la Inspección viene reclamando una mayor atención para los centros que acogen a grupos de alumnos de ambientes desfavorecidos.

Hay que aspirar a que la educación elimine o reduzca el hecho de que la pobreza sea algo hereditario. Y para ello, el sistema debe empeñarse en eliminar o corregir las desigualdades de partida de los alumnos con políticas de equidad.

Es necesario encontrar métodos más eficientes y equitativos para asignar los recursos económicos más adecuados para el funcionamiento de los centros docentes no universitarios. En algunos países de nuestro entorno, los centros sostenidos con fondos públicos, ya sean públicos o concertados, están financiados en igual proporción. Y su financiación depende del número de estudiantes que escolarizan y de las características socioeconómicas de los mismos, por lo que, en su caso, pueden ser necesarias cantidades adicionales, para garantizar la equidad.

La evidente relación de los factores socioeconómicos con el rendimiento académico y educativo de los alumnos obliga a tratar a los alumnos procedentes de ambientes desfavorecidos con todos los medios necesarios, para poder acompañarles y guiarles, hasta conseguir el desarrollo máximo de sus capacidades y alcanzar las competencias necesarias para su evolución y progreso.

Y esos medios, para que ningún alumno o alumna se quede atrás, se deben concretar en una política de equidad, lo más efectiva posible, considerando el modo de financiación y la ordenación de la enseñanza en nuestro sistema educativo. Una política de equidad que dote de más y mejores medios a los centros que atienden a alumnos de contextos desfavorecidos, como, por ejemplo, asignándoles los profesores mejor preparados, enviando profesores de apoyo, reduciendo su ratio alumnos-profesor, etc. y,

20 Enrique Roca Cobo, 2020, «Ganar el futuro educativo para todos», El País, 19 de noviembre, 2020.

en fin, suministrándoles cuantos otros recursos traten de reducir ese 25% de alumnos españoles, procedentes en su mayoría de las clases menos favorecidas, que actualmente no alcanza el título de ESO.

Sexta propuesta: *Dotar de mayor autonomía a los centros docentes.*

Tras analizar los resultados del estudio sobre la organización y el funcionamiento de los centros docentes, la Inspección insistió en la necesidad de conceder una mayor autonomía a los mismos.

En la actualidad, los países más desarrollados otorgan una gran autonomía a los centros en lo referente a aspectos pedagógicos, organizativos y de financiación y gestión. Y en algunos de ellos «más del 90% de los estudiantes asisten a centros educativos que tienen la facultad para contratar y despedir a los profesores, y que, junto con la autoridad de educación regional o nacional, son responsables de la formulación y asignación de presupuestos»²¹.

En muchos países europeos los centros escolares poseen un alto grado de autonomía y los directores son auténticos gestores con amplio margen para establecer la organización interna de los centros de los que son responsables, respetando la correspondiente legislación.

Actualmente, son muchos los organismos, entre ellos la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que reconocen que la autonomía limitada de los centros escolares frena su rendimiento. Y que, por el contrario, su autonomía, debidamente encauzada, resulta ser la estrategia más provechosa para generar los resultados esperados.

Séptima propuesta: *Aumentar la intervención de los poderes municipales y de las familias de los alumnos en la gestión y el control de los centros sostenidos con fondos públicos.*

La intervención de la familia, junto al profesorado y los poderes municipales en la gestión y control de los centros docentes (ejercida hasta ahora, fundamentalmente, por los enseñantes y la Administración educativa) determina, considerablemente, su funcionamiento y la calidad de enseñanza que imparten.

Aunque la Constitución Española, en su art. 27.7, Establece que «Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los

21 PISA, OCDE, 2011

centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca», la realidad es que, por ahora, la participación de los padres, así como de los poderes municipales, no inciden de forma relevante en la mejora de los centros.

Es necesario avanzar en el reconocimiento del derecho de padres y poderes municipales a intervenir en la determinación de los objetivos educativos del centro; en su reglamentación general; en sus ingresos y gastos; y, en el control de los resultados. Naturalmente, todo ello, supone reconsiderar, por parte de las Administraciones educativas españolas, el control de los centros sostenidos con fondos públicos.

Cada vez es mayor el número de países que toman medidas con repercusiones muy importantes sobre centros y profesores con muy malos resultados.

Octava propuesta: *Impulsar la evaluación integral de todos los centros docentes no universitarios.*

Es en los centros escolares donde tienen lugar las relaciones de enseñanza-aprendizaje, al tiempo que los lugares habituales de encuentro de los distintos sectores implicados en el proceso educativo. No es extraño, por tanto, que la evaluación de los centros docentes constituya una extraordinaria guía para la mejora de la calidad de enseñanza y, consecuentemente, para la calidad del sistema educativo. Y esa fue la razón que movió a la Inspección educativa para diseñar un modelo para la autoevaluación de centros, el Plan EVA.

El instrumento para la evaluación de centros en el que se sintetiza el Plan EVA, constituye un apropiado y efectivo instrumento para la evaluación interna de los centros docentes no universitarios, como puso de manifiesto la opinión de la mayoría de los inspectores que lo utilizaron.

Sin embargo, el Plan EVA, para convertirse en un instrumento capaz de llevar a cabo la evaluación integral de los centros docentes españoles, requiere añadir la aplicación de pruebas externas para evaluar el rendimiento académico de los alumnos. Esto es, el Plan EVA debe seguir contando con los resultados de las calificaciones que les son otorgadas a los alumnos por sus respectivos profesores, pero, además, debe contar, también, con los resultados obtenidos por los alumnos en pruebas externas de evaluación. Porque sólo así cabe obtener conclusiones efectivas acerca de la calidad de los diversos centros docentes, permitiendo su doble evaluación: en relación a sí mismos (evaluación con referencia a criterio o autoevaluación) y en contraste con los centros de su contexto y con el resto de todos los centros de sus características (evaluación con referencia a la norma o evaluación externa).

BIBLIOGRAFÍA

- Barber, M y Mourshed, M, 2008, www.calidad educativa.edusanluis.com.
- Berengueras Pont, M. y José M^a Vera Mur, J.M. (2015), *La Inspección de Educación en España: Actual contexto normativo, organizativo y funcional*. REICE.
- Dirección General de Educación Básica, (1984), *Evaluación de Enseñanzas Mínimas. Ciclo Inicial de la EGB*, MEC.
- Dirección General de Renovación Pedagógica, (1989), *Evaluación de la Enseñanzas Mínimas del Ciclo Medio de la EGB*, MEC.
- Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
- Luján Castro, J. (2018), *Planificación didáctica de la enseñanza*, Madrid: Vive Libro
- Luján Castro, J. y Puente Azcutia, J. (1996), *Evaluación de centros docentes. El Plan EVA*, Madrid: MEC.
- OCDE, (1986), *Informe sobre las Enseñanzas Medias en España*.
- PISA (Programme for International Student Assessment), 2011, OCDE.
- Roca Cobo, E. (2020), *Ganar el futuro educativo para todos*, El País, 19 de noviembre, 2020.
- Secretaría de Estado de Educación, *Informes de la Inspección Central*:
- (1986), *Aspectos educativos y funcionamiento de Centros Públicos en los niveles universitarios*.
 - (1988), *Funcionamiento de los Consejos Escolares*.
 - (1988), *Procedencia de los alumnos escolarizados en el Ciclo Inicial de la EGB»*.
 - (1988), *Abandono Escolar en Enseñanzas Medias*, MEC.
 - (1989), *Funcionamiento de los centros concertados*.
 - (1990), *Faltas de asistencia del profesorado en el mes de marzo de 1990*.
 - (1991), *Plan de seguimiento para comprobar la correlación entre las calificaciones de las PAAU y las del COU en Centros Públicos y Privados*.
 - (1991, 1992, 1993 y 1994), *Calificaciones, por áreas o asignaturas en EGB, FP y BUP- COU*, MEC
- Secretaría de Estado de Educación, Inspección de Educación-CIDE, (1992), *Plan de Evaluación de Centros Docentes. Programa Piloto*, MEC
- Suarez, F. (1976), *Informe de Evaluación elaborado por una Comisión presidida por Fernando Suarez*.
- Tedesco, J.C, (2007), *Internacionalización y calidad educativa*. Madrid: Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.
- Wilson J.D. (1988), *Cómo valorar la calidad de la enseñanza*, Madrid: Paidós.

LA ALTA INSPECCIÓN DEL ESTADO EN MATERIA DE EDUCACIÓN.
JUSTIFICACIÓN, CONTENIDO Y MÁS ALLÁ DE SU VIDA LÁNGUIDA.

ELÍAS RAMÍREZ AÍSA¹

RESUMEN

La figura de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria apenas ha merecido la atención por parte de los estudiosos². Y cuando lo han hecho ha sido, con alguna excepción, o bien de modo lateral a otras cuestiones, o bien para hacer la crónica de las normas que la regulan, sin profundizar en el contenido que la justifica. El presente trabajo se propone abordar su concepto, su justificación constitucional y articulación como técnica de inspección para el mantenimiento de la unidad y salvaguardia de los aspectos legislativos comunes desde la doctrina del Tribunal Constitucional, sin olvidar su vida práctica y los problemas que la han llevado a una vida lánguida.

Palabras clave: Constitución, Estado, Alta Inspección, Competencias ejecutivas.

ABSTRAC

The figure of the Department of the Inspectorate of Education in the field of non-university education has barely received any attention from scholars. And when they have done so, it has been, with some exceptions, either collateral to other issues, or to chronicle the rules that regulate it, without delving into the content that justifies it. This work proposes to deal with its concept, its constitutional justification and organization as an inspection technique for the maintenance of unity and the safeguarding of common legislative aspects from the doctrine of the Constitutional Court, without forgetting its practical life and the problems that have led to its languishing life.

Key words: Constitution, State, Department of the Inspectorate of Education, Executive competence.

1 Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, miembro del cuerpo de profesores de maestría industrial, del cuerpo de catedráticos de Instituto e inspector de educación hasta 2019, ex Subdirector General de Inspección en el Ministerio de Educación, profesor asociado en el Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada de la Facultad de Educación de la UNED, ha publicado numerosos trabajos sobre la Inspección de Educación, destacando *Educación y Control en los orígenes de la España Liberal*, editado en 2003 por Biblioteca Nueva, y recientemente *La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española*, 2021, a cargo del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

2 Las excepciones: Esteban Frades, S. (2019), «El devenir de la Alta Inspección educativa: una situación inconclusa», *Avances en supervisión educativa*, núm. 31, disponible: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/654/544>; Fernández González, D., «La alta inspección de educación», en Vázquez Cano, E. (Coord) (2017), *La inspección y supervisión de los centros educativos*. Madrid, UNED, pp. 115-132; Galván Palomo, F. (2008) «la Alta Inspección» *Avances de Supervisión Educativa*, núm.9, disponible <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/330>; Cascajo Castro, J. L. (1984), «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada alta inspección», *Revista Vasca de Administración Pública*. num.10, 2, pp. 89-102; Vila Miranda, C. (1984), «Concreciones sobre la función de alta inspección como supervisión», *Revista de Derecho Político*, UNED, 21, pp.179-183; y Álvarez-Álvarez, C.; Carmen; Rodríguez-Bravo, M. F. y Camacho-Prats, A. (2019), «La alta inspección en educación: un servicio desconocido del sistema educativo español», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 27, Nº. 82, 15 de julio. Ramírez Aísa, E. (2022), «La Alta Inspección de Educación en perspectiva comparada e histórica», en *Avances en Supervisión Educativa*, núm. 37, url: <https://avances.adide.org/index.php/ase>. (en prensa)

¿QUÉ SE ENTIENDE POR ALTA INSPECCIÓN?

Para saber qué es la figura de la Alta Inspección debemos situarnos en la estructura jurídica-política de los Estados compuestos. España es un Estado compuesto, un país descentralizado, pues los centros de las decisiones políticas, legislativas y administrativas son diversos, al modo de otros países de su entorno como Alemania, Suiza, Austria, Italia, etc. Ahora bien, no es un país federal, aunque el nivel de autogobierno es francamente elevado. Que las competencias vengan fijadas por los distintos Estatutos de autonomía como consecuencia de que la Constitución sólo establece el procedimiento de acceso, lo que provoca, entre otros efectos, que afecten a las competencias del Estado, lo que no ocurre en los Estados federales en los que se distribuyen claramente las competentes entre entes territoriales; que los Estatutos, al contrario que las Constituciones de los Estados en una Federación, no pueden aprobarse ni modificarse unilateralmente, sin el consentimiento de Las Cortes, lo que tiene su lógica pues lo que queda impreso en el Estatuto afecta al Estado, a todos; que haya una asimetría competencial dado que cada comunidad autónoma, una vez que decide constituirse en tal, es libre de fijar sus competencias; y que en España, por otra parte, no hay una cámara de representación territorial, papel que debería cubrir el Senado. Estas importantes notas que acabamos de indicar sitúan a España en un modelo de descentralización, intenso, pero singular respecto a los Estados federales.

No estamos ante una descentralización funcional o administrativa, sino política y legislativa, en la que los entes territoriales disponen de una amplísima independencia, pues se autogobiernan bajo el marco de unidad que dibuja nuestra Constitución. Y en este contexto descentralizado se sitúa la Alta Inspección, esto es, el poder de supervisión o vigilancia en manos del Estado que vela por el respeto del marco normativo estatal. Como tendremos ocasión de exponer, es uno, pero no el único, de los instrumentos de supervisión o fiscalización del Estado en la pacificación de las relaciones jurídicas entre la norma básica y su ejecución. El Estado no tiene el monopolio normativo en materia educativa, por lo que se hace imprescindible, en aras de la unidad del ordenamiento jurídico y político de la que no puede desentenderse, de una técnica jurídica de supervisión o fiscalización. Como la Constitución de 1978 optó por el modelo que separó la titularidad de la potestad legislativa (Estado) de la ejecutiva (Comunidad Autónoma), con el fin de garantizar la unidad entre ambas instancias, y de este modo evitar que la unidad del ordenamiento jurídico no se conculcase, se articuló una técnica jurídica de supervisión o control que vino en llamarse Alta Inspección. Aunque en los más de cuarenta años de Constitución democrática lleva, como señaló Joaquín Tornos Mas, una «*vida lánguida*»³.

Si bien no se muestra en el articulado de la Constitución, no hay como en el

3 Torno Mas, J., «La reforma de la Administración periférica del Estado», en VV.AA. (1997), *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, p.31.

constitucionalismo alemán una referencia expresa, es necesaria. De hecho, existe en todos los países que han introducido, como España, el llamado federalismo de ejecución, un instituto o instrumentos de supervisión. Derecho de vigilancia que deriva de una Constitución supralegal que debe interpretarse y leerse como un marco normativo activo que obliga a todos como bien se deriva del Título Preliminar, artículo 9.1: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». La lectura de este artículo nos dice lisa y llanamente que también las comunidades autónomas tienen que respetar, en la ejecución de las normas, las leyes estatales. En consecuencia, por el más elemental sentido de la unidad del ordenamiento jurídico, dispone el Estado, como título competencial sobre educación de la Alta Inspección para velar por el respeto a las normas estatales, y de este modo vincular a los entes territoriales a la Ley que deben ejecutar. El problema no está, por tanto, en el principio general de vigilancia, que a estas alturas no se pone en cuestión jurídicamente, sino en su composición, articulación y medios; en una palabra, en su contenido.

Llegados a este punto, diremos que la Alta Inspección es una potestad de supervisión reconocida al Estado para velar por el cumplimiento del desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado por parte de las comunidades autónomas a través de sus reglamentos autonómicos, de acuerdo con el reparto competencial entre el todo y los entes territoriales. Extendida a otras materias⁴, actualmente está incardinada entre las funciones de una de las Direcciones Generales del Ministerio de Educación y Formación Profesional, y en las Delegaciones de Gobierno existentes en las Comunidades Autónomas. Definida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, FJ2, como «competencia estatal de vigilancia», aparece por vez primera en el escenario jurídico en 1979 en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco⁵ y en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía para Cataluña⁶, para posteriormente llevar esta explícita reserva a los distintos Estatutos que se iban promulgando⁷.

Dos notas en relación con la definición apuntada. La primera, cuando hablamos

4 La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Servicio Nacional de Salud, en su disposición derogatoria primera, derogó la Alta Inspección contenida en el artículo 43 de la Ley 14/1986, de 15 de abril, General de Sanidad. No obstante se ha reservado, a través del artículo 52.4 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Sanidad, cierta coacción: «*La autoridad sanitaria, en el ejercicio de sus funciones, podrá solicitar el apoyo, auxilio y colaboración de otros órganos administrativos, funcionarios públicos u otras instituciones, pudiendo incluso requerir, en caso de estricta y urgente necesidad y para el mejor cumplimiento de la legislación vigente, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros agentes de la autoridad que tengan encomendadas funciones de seguridad*». La Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su disposición adicional novena, mantiene la Alta Inspección en términos muy limitados: «*Las funciones de Alta Inspección del Estado en el orden social que vengán reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, salvo la relativa a la asistencia sanitaria, se encomendará a la Unidad de Alta Inspección formada por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social que a tal efecto dependerá del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*». Por tanto, en el Ministerio de Trabajo se mantiene una unidad funcional de Alta Inspección dentro de la Inspección de Trabajo.

5 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

6 Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de 1979, de Estatuto de Autonomía de Cataluña

7 Estatuto gallego, artículo 15; Estatuto andaluz, artículo 19; Estatuto de Asturias, artículo 133, f; Estatuto cántabro, artículo 25.1.1.

de potestad nos referimos a un poder que nace del ordenamiento jurídico que persigue el interés general y, en consecuencia, queda sometido al control jurisdiccional⁸; segunda, que la supervisión encomendada a la Alta Inspección de enseñanza no universitaria tiene por objeto los reglamentos autonómicos, y no sus leyes. Puede ocurrir que la legislación básica del Estado se desarrolle mediante simple norma reglamentaria dictada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en cuyo caso pondrá en marcha la Alta Inspección sus instrumentos de información y comprobación para detectar si contraviene o no lo dispuesto en la legislación básica; pero también puede ocurrir que el reglamento autonómico derive por una imposición de una ley autonómica sospechosa de incurrir en vicio de nulidad de la legislación básica, en cuyo caso será en última instancia el Tribunal Constitucional el que dirima la infracción vía recurso directo de quienes están legitimados o previo recurso de inconstitucionalidad⁹. Recurso que no tiene efecto suspensivo, por lo que la ley goza de eficacia hasta la declaración de inconstitucionalidad, con la única excepción provisional dada por el artículo 161.2 en relación con cualquier disposición de las comunidades autónomas¹⁰. Un artículo constitucional que, por cierto, refuerza el recurso contencioso-administrativo, pues permite al Gobierno alegar ante el Constitucional que se ha vulnerado la Constitución a través de disposiciones reglamentarias.

No dispone nuestro ordenamiento jurídico constitucional de una cláusula general de vigilancia de la ejecución normativa de las comunidades autónomas como en la Ley Fundamental de Bonn, ni siquiera una mención expresa a una Alta Inspección al contrario que en la Constitución de 1931, en cuyo artículo 50 dejó impresa la figura de una Inspección Suprema en materia de enseñanza. Quizá nuestros constituyentes no eligieron una mención expresa de una Inspección Suprema o Alta Inspección del Estado, o incluso una cláusula general de supervisión sobre disposiciones normativas, no solo por la influencia, nada desdeñable, de los partidos nacionalistas, sino por otros motivos agregados entre los que podemos señalar:

Posteriormente, las reformas estatutarias van eliminando la figura de la Alta Inspección de los Estatutos.

8 Gamero Casado, E. (2015), *Desafíos del Derecho Administrativo en un mundo en disrupción*, Granada, Comares, p. 27.

9 Mientras que el artículo 162. 1 señala quienes están legitimados para interponer una impugnación directa de las leyes, el 161.2 deja en manos del poder ejecutivo una amplia capacidad de acción: «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses». Al respecto véase artículos 64, 76 y 77 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificada posteriormente por distintas leyes orgánicas en los años 1985, 1988, 2007, 2010 y 2015.

10 Artículo 161.2: «El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarlo o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

1) En primer lugar, por la elección de un modelo autonómico basado en el principio dispositivo, lo que significa que nacionalidades y regiones, en el marco de la Constitución, pueden optar o no por la autonomía, y si optan, son responsables de especificar las competencias que asumen que son irrenunciables, lo que los lleva a preferir los mecanismos interadministrativos de cooperación frente a los de supervisión o vigilancia. De hecho, ni el Estatuto vasco, aprobado con el 90,19 % de los votos emitidos, ni el Estatuto catalán con el 88,1 %, llevaban impresa la figura de la Alta Inspección, que fue resultado del informe de la Ponencia conjunta integrada por los componentes de la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea Parlamentaria Vasca y Catalana conforme a lo dispuesto en el artículo 151.2.1 de la Constitución. Evitar obstáculos a la autonomía recién conquistada llevaba a debilitar los controles sobre la misma. Una situación que en opinión de algún jurista ha provocado consecuencias imprevistas al tensionar las costuras territoriales¹¹.

2) En segundo lugar, el modelo español de control de la Administración es judicialista, como establece expresamente el artículo 106.1: «*Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa*». Son los tribunales contencioso-administrativos, especializados por materias, los que controlan los reglamentos que dicta el poder político y los litigios de todo acto administrativo. El Estado, al no disponer de competencias administrativas sobre las comunidades autónomas más allá de la información o comprobación, debe limitarse al examen de la legalidad utilizando las vías jurisdiccionales. El constituyente estimó suficientemente reconocida la sumisión de los poderes públicos autonómicos a los tribunales de justicia. Quizá este modelo explique la parquedad de nuestra Constitución en el establecimiento de cauces de conexión entre el Estado y los entes territoriales¹² en la persecución de los criterios interpretativos de los reglamentos frente, por ejemplo, a la actual Constitución alemana.

11 Muñoz Machado, S. (2013), *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid, Iustel, p.12.

12 Ni en el borrador de Constitución, ni en el anteproyecto de Constitución, ni por parte de la Ponencia ni de los diputados y senadores, se aludió, a pesar de la referencia tan visible de la Inspección suprema de la Constitución de 1931, a una figura jurídica similar a la Alta Inspección de educación no universitaria. Los borradores y debates constitucionales en Damián Traverso, J (1978), *Educación y Constitución*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Libros I y II. Más aún: durante el debate y ratificación de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán ni un solo grupo hizo directamente alusión a la Alta Inspección, recién incorporada a los mismos. Es más, los únicos 8 votos en contra del Estatuto vasco fueron de Coalición Democrática en el que se inscribía Fraga Iribarne y tres del Grupo Mixto, con Blas Piñar López, Aizpuz Tuero y Fernández España. En contra del Estatuto catalán sólo hubo un voto a cargo del representante de extrema derecha, Blas Piñar López. Ambos Estatutos fueron ratificados por abrumadora mayoría, con 298 votos a favor del Estatuto vasco y 317 a favor del Estatuto catalán. *Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 49, 29 de noviembre de 1979, p. 3176 y 3194.

PUNTO DE PARTIDA: CONSTITUCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Para entender el significado y contenido de la Alta Inspección en materia de enseñanza no universitaria tenemos que observar el esquema competencial dibujado por la Constitución. Sin perder de vista que todos los poderes territoriales están subordinados al interés general del Estado, la distribución competencial se articula del siguiente modo:

A. El artículo 149 señala las competencias del Estado, aunque con unas determinadas especificidades generadoras de no pocos problemas competenciales: en unos artículos se reserva en exclusiva el Estado la competencia y en otros sólo la legislación básica; y en algún caso, como en el 149.2, la competencia es concurrente, sin olvidar la cláusula de prevalencia del artículo 149.3¹³. En el 148.1 se señalan las materias que pueden absorber las comunidades autónomas dentro de los límites marcados en el artículo 149.

B. Las competencias, conforme ha ido sentando doctrina el Tribunal Constitucional, se organizan en tres tipos:

a) Competencias exclusivas del Estado.

b) Competencias concurrentes, pues participan en la misma indistintamente el Estado y las comunidades autónomas, siendo el caso más evidente el servicio de la cultura fijado en el artículo 149.2

c) Competencias compartidas que son aquellas que suelen definirse como de ejecución. Se entiende por competencias de ejecución aquellas que el marco legislativo se lo reserva el Estado, mientras queda en manos de las comunidades autónomas la aplicación de la norma. Es el caso de la educación conforme al artículo 149.1.30 cuyo tenor literal es el siguiente:

*«Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y **normas básicas** para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia».*

Ahora bien, estas competencias de ejecución o compartidas ofrecen una variada tipología, a saber¹⁴:

13 Debe recordarse que hay una vía para ampliar las competencias al margen del Estatuto y posteriormente a su aprobación mediante leyes orgánicas de transferencia o delegación conforme al artículo 150.1 y 150.2 de la Constitución. La estructura competencial, generadora de no pocos problemas políticos y jurídicos, no copió ni el sistema alemán con clara diferenciación entre las competencias exclusivas y de los Estados, ni el italiano con su distinción entre leyes y normas de gestión administrativa, ni el de la Constitución de 1931, con su clara delimitación de las competencias estatales. Aunque no pude ignorarse que se inspira en estos modelos.

14 La tipología de competencias en Torno Mas, J., «La reforma de la Administración periférica del Estado», en VV.AA., (1997), *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, p.19-76.

- Competencias ejecutivas de la propia Administración autonómica.
- Competencias ejecutivas de la propia Administración estatal (caso de Ceuta y Melilla).
- Competencias ejecutivas de desarrollo comunitario.
- Competencias ejecutivas en virtud de una ampliación competencial procedente de materias transferidas o delegadas por aplicación del artículo 150.2 de la Constitución.
- Competencias ejecutivas de la legislación estatal.

Este último tipo de competencias es fundamental en el tema que nos ocupa, pues es básicamente el que va a dotar de sentido a la Alta Inspección del Estado en materia no universitaria. Y es que las bases significan el límite que no puede traspasar la comunidad autónoma en la ejecución de su desarrollo normativo. En consecuencia, cuando una comunidad autónoma traspasa la frontera marcada por las bases, entonces debe la Alta Inspección alzar la debida alerta.

Ahora detengámonos en una parte del enunciado del artículo 149.1.30 para realizar unas observaciones sobre su enunciado. Otorga al Estado la competencia exclusiva para dictar las *«normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia»*. Con el concepto de bases, normas o legislación básica, se hace referencia a aquella legislación reservada al Estado, pero que tienen la obligación de ejecutarla la comunidad autónoma mediante disposiciones reglamentarias o legislativas. Dentro de esta tipología se incluyen, entre otras materias, la seguridad social, sanidad, medio ambiente, medios de comunicación, bases para la extender la igualdad y la planificación económico y, como no podía ser de otro modo, también está incluida la educación.

Lo básico es el mínimo normativo común para todo el país, corriendo a cargo de las comunidades autónomas su desarrollo y ejecución. Es, como señaló nuestro Tribunal Constitucional, el establecimiento de una *«normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación» que asegura la existencia de un «común denominador normativo»*¹⁵.

Las bases, una vez asentado nuestro sistema constitucional, vienen interpretándose en un sentido material, pues corresponde al legislador estatal apreciar su *quantum* y en caso de ausencia debe recordarse que no condiciona las competencias de las comunidades autónomas¹⁶. Un sentido material que se justifica en la necesidad de mantener la uniformidad jurídica, asegurando un mínimo homogéneo. Como el *quantum* es decisión del legislador, se habla de versatilidad de lo básico, pues es *«variable y alterable,*

15 STC 1/1982, de 28 de febrero.

16 La interpretación material de la legislación básica está en los inicios de la jurisprudencia constitucional. En la STC 32/1981, de 28 de julio: *«La noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente»*

en consecuencia, el margen de autonomía de las comunidades autónomas será mayor o menor»¹⁷, lo que dependerá de la orientación política del momento. Aunque la legislación básica sea versátil, ello no impide que se siga manteniendo la unidad del ordenamiento jurídico. No obstante, ese quantum «no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia de la Comunidad»¹⁸, abriendo un abanico de posibilidades normativas a las comunidades autónomas. Por tanto, el «núcleo básico» debe identificarse con el «núcleo material de interés general», utilizando como instrumento normativo la Ley, aunque, en casos excepcionales, pudiera dictarse a través de reglamentos¹⁹. Un sentido que dejó meridianamente claro el Tribunal Constitucional²⁰:

«Como regla general, y de acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal, las bases deben garantizar la existencia en todo el Estado de un mínimo común denominador normativo dirigido a asegurar los intereses generales, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto... Ciertamente, este Tribunal ha advertido que, en algunos casos, las bases pueden comprender regulaciones detalladas de aspectos concretos de una materia e incluso pueden incluir la potestad de realizar actos de ejecución. Pero conviene insistir en que esos casos son excepcionales y sólo pueden admitirse cuando sean realmente imprescindibles para el ejercicio efectivo de las competencias estatales»

Eso sí, el papel de la Alta Inspección será distinto si la comunidad autónoma ha utilizado la vía reglamentaria o la vía legislativa, pues en esta última el criterio de validez lo fija el Tribunal Constitucional y no el tribunal contencioso-administrativo. Aun cuando la Alta Inspección puede alertar tanto sobre leyes como disposiciones reglamentarias, su objeto de atención es la actividad administrativa.

Por Sentencia Constitucional se obliga al legislador a indicar en la propia ley cuál es el articulado que se considera básico, sin que quepa suposición alguna de la lectura de la norma²¹. Es más, las normas básicas pueden ser reclamadas directamente por los ciudadanos, e incluso, pueden ser objeto de aplicación en las sentencias judiciales. Debe subrayarse que al delimitar competencias autonómicas y del Estado, las normas básicas forman parte del artículo 27 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, lo que, en caso de conflicto, otorgará prevalencia a la legislación estatal básica sobre la norma autonómica. De ahí que el Tribunal Constitucional

17 García Morillo, J. (1996), «La versatilidad de lo básico», *Revista de Administración Pública*, núm. 139, enero-abril, p. 129.

18 STC 1/1982, de 28 de febrero, FJ1.

19 Álvarez Conde, E. (2004), «La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm.2, julio-diciembre, p.12

20 STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ16.

21 STC 1/1982, de 28 de febrero, FJ1.

haya interpretado que solo pueden regularse los aspectos normativos básicos por ley, prohibiendo que el Gobierno acuda a la vía reglamentario excepto en el caso que una ley lo habilite²² o en situaciones imprescindibles y excepcionales para el ejercicio de la competencia. Las bases son, por tanto, el escudo de garantía de la unidad jurídica del Estado como bien ha afirmado el Tribunal Constitucional en su sentencia 1/1981, de 28 de enero, FJ1:

«Lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada... es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

Llegados a este punto, y con tal diversidad de fuentes normativas y centros de decisión, entre los que deben conciliarse los principios de unidad, autonomía y solidaridad, debemos preguntarnos el cómo del control, los mecanismos constitucionales previstos para agavillar tal complejidad de normas en aras de la unidad del ordenamiento jurídico. Antes de señalar los instrumentos de control sobre las comunidades autónomas, debemos advertir que no vamos a considerar entre ellos el artículo 27.8 de la Constitución en el que se lee: *«Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes»*. Y ello porque la doctrina del Tribunal Constitucional sostenida desde 1982, aunque podía haber recurrido a este artículo que señala que los poderes públicos inspeccionarán el sistema educativo, y el Gobierno es poder público, ha preferido el criterio interpretativo de que los controles de la ejecución de la legislación básica dictada por el legislador estatal deriven de los artículos 153 c) y 106.1 de la Constitución y no del artículo 27.8 a fin de preservar la autonomía territorial. Aunque esta interpretación es dominante, no todos los juristas son de la misma opinión como es el caso del ex magistrado del Tribunal Constitucional Manuel Reyes Aragón, quien sostiene con claridad un razonado juicio bien distinto²³:

«...me parece sumamente criticable (por inconstitucionalmente incorrecto) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha reducido las funciones de la Alta Ins-

22 STC 32/1983, de 28 de julio, FJ 1, 2 y 3

pección y, por lo mismo, la competencia del Estado, a las de vigilancia y no control jerárquico, para propiciar la corrección de los fallos que se detecten (pero no para llevar a cabo directamente esa corrección). Una competencia, pues, degradada en su capacidad, en cuanto circunscrita a una actividad inspectora meramente informativa»

SU NECESIDAD

¿Cómo se reconduce a unidad tal multiplicidad de fuentes normativas y centros de decisión? Los mecanismos constitucionales están agrupados en el artículo 153 en el que se enumeran los organismos centrales del Estado encargados del control y sus respectivos campos:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.

Artículo que se debe completar con:

1. El control que pueda derivarse de competencias transferidas o delegadas por la vía del artículo 150.2
2. La coacción federal insertada en el artículo 155, siempre excepcional.
3. La vigilancia convencional derivada de los acuerdos que puedan firmar el Estado y las comunidades autónomas.
4. La vigilancia que pueda derivarse de la normativa comunitaria.
5. Los requerimientos habilitados en el artículo 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico.
6. Las impugnaciones ante el Tribunal Constitucional por parte del Gobierno, Defensor del Pueblo y diputados y senadores y Asambleas autonómicas en número de 50. Estas impugnaciones serán ante leyes, aunque el presidente del Gobierno puede añadir también las disposiciones reglamentarias que considere inconstitucionales.
7. Los tribunales de justicia mediante la cuestión de inconstitucionalidad deriva-

23 Aragón Reyes, M (2013), «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.98, mayo – agosto, p. 197. Sobre la Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución española: Ramírez Aísa, E. (2021), *La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución española*, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional.

da del artículo 35 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

8. Y la Alta Inspección del Estado, que es la figura estatal o instrumento de vigilancia en la enseñanza sobre las disposiciones reglamentarias de las comunidades autónomas, incluidos otros medios de publicidad como instrucciones internas, circulares, etc.²⁴ La Alta Inspección es un instrumento en manos de la Administración bajo la dirección política del Gobierno, pero que en la fase coactiva tiene que acudir a los tribunales.

En el caso español, el problema de la unidad del ordenamiento es complejo, pues a las dificultades terminológicas impresas en la Constitución – obsérvese las imprecisiones derivadas de bases, legislación básica, normas básicas, desarrollo legislativo, etc. - deben añadirse las ambigüedades impresas en los propios Estatutos con intentos de ensanchar subrepticamente sus competencias mediante la utilización de expresiones como «sin perjuicio de», «de acuerdo con», «en el marco de», en áreas de competencias compartidas. No obstante, se desprende de la arquitectura constitucional en materia de enseñanza que hay una prevalencia estatal, lo que justifica la creación de institutos como la Alta Inspección, cuyo inicial sentido es que se evite una ruptura de la coherencia que debe presidir la ordenación del sistema educativo. Es cierto que no hay una reserva específica de Alta Inspección en la Constitución, lo que no impide, a efectos de garantizar la unidad, que la mayor parte de la doctrina, incluido el Tribunal Constitucional, considere que el Estado dispone de una capacidad de supervisión para velar por la ejecución de las normas básicas en determinadas materias.

Aun cuando ha habido posiciones reticentes a un poder de vigilancia o de supervisión en manos del Estado porque no hay una reserva específica en la Constitución²⁵, lo cierto es que hoy los argumentos a favor son abrumadores. Encontramos ese poder supervisor en el artículo 50 de la Constitución de 1931, así como en el artículo 84.3 de la Ley Fundamental de Bonn:

«El Gobierno Federal ejercerá supervisión (Aufsicht) sobre la ejecución de las leyes federales por los Estados, con arreglo al derecho vigente. El Gobierno Federal podrá enviar con este fin comisionados a las autoridades regionales superiores, con el asentimiento de estas y, en caso de no obtener dicho asentimiento, podrá enviarlos con la

24 En conformidad con el artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no sólo son de obligada publicidad los reglamentos y disposiciones administrativas, sino también otros medios de publicidad que se puedan emplear, como instrucciones, que también producen efectos jurídicos. Con frecuencia, las instrucciones no son solo de organización interna de la Administración autonómica, sino que tienen efectos innovadores, excediendo sus posibilidades jurídicas. Los tribunales, en estos casos, admiten que sean impugnables, incluso sin los límites de plazos fijados en la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

aprobación del Consejo Federal también a las autoridades subordinadas a aquellas»

Igualmente podemos citar el caso de Suiza en favor de la supervisión en manos del Estado. Como establece su Constitución, los cantones son soberanos en aquello que no limite su Constitución, organizados bajo el principio de subsidiaridad. Aquí la labor más importante de control la ejerce el Senado federal, aunque no podemos diseñar el Tribunal y la Asamblea federal. Incluso el artículo 103.2 prevé la posibilidad de autorizar a instancias departamentales o de los servicios que dependen de estos para solucionar o mediar en los conflictos, sin negarles la posibilidad de acudir a la impugnación. Incluso puede imponer la Federación una ejecución forzosa mediante medidas coactivas cuando el cantón incumpla sus obligaciones²⁶:

«Estas medidas coercitivas pueden consistir en una acción sustitutiva, en una interrupción de subvenciones (que, sin embargo, solo está permitida si existe una relación entre la infracción la subvención) o en una intervención militar (hecho que no se ha producido nunca desde la fundación del Estado federal en 1848)».

Y los mismos argumentos podemos importar de Italia tras la reforma constitucional de 2001, que eliminó el control previo del Gobierno sobre la legislación de las Regiones para situar el mismo en la Corte Constitucional. Hoy Italia, al eliminar los controles gubernamentales y administrativos de la Constitución de 1947, tiene un esquema de vigilancia de la legislación concurrente notablemente parecido al español.

A esta necesidad se une la doctrina que entiende que la distinta titularidad entre legislación y ejecución no permite al Estado separarse de su propia creación normativa. *«Esta inseparabilidad, afirma Eduardo García de Enterría, impide al Estado desentenderse del proceso de ejecución de sus propias normas y ese interés necesario ha de articularse obligadamente como un cierto poder de supervisión»*²⁷. Como expuso Triepel, en su ensayo de 1917, al decir de García de Enterría, la supervisión tiene un alcance general en el federalismo de ejecución sostenido en el principio inseparable legislación-supervisión²⁸: *«Allí donde la Constitución atribuye al Reich un derecho de legislación, le da con ello tam-*

25 Más que negar la potestad supervisora en el Estado español, lo que niegan es que exista es una capacidad supervisora general, pues consideran que debe haber una atribución específica para admitir tal poder de vigilancia. Son los casos de: Vandelli, L. (1982), *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, p. 323, afirma: *«En el modelo español se rechazan por completo la atribución del control a órganos que puedan ser expresión del aparato estatal y la configuración del control de oportunidad como momento de orientación y colaboración entre instancias estatales e instancias regionales, elementos que caracterizan al sistema italiano. La Constitución española (art. 153, letra c) prevé para la actividad administrativa y los reglamentos de las Comunidades Autónomas, en general, solamente un control de tipo jurisdiccional.*

26 Fleiner, T. y Produlliet, J. (1997), «La ejecución en Suiza», en *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, p.197.

bién un derecho de supervisión». Argumentos ratificados por nuestro Tribunal Constitucional cuando en su sentencia de 22 de febrero de 1982 señala el objeto de la Alta Inspección²⁹: «garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos».

La Constitución española, y su legislación estatal, es parca en técnicas de supervisión, lo que no significa, como hemos visto, que exista y se justifique su necesidad en el derecho propio y en el comparado. Aunque la mayor parte de las aproximaciones doctrinales al tema coinciden con los inicios de la aprobación de la Constitución, momento de dudas interpretativas, hoy podemos decir que es general el respaldo a los poderes de supervisión del Estado con la finalidad de mantener la unidad del ordenamiento jurídico como con precisión se señaló en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 (LOAPA), de 5 de agosto:

«Es cierto que la uniformidad constitucionalmente pretendida en los supuestos en que corresponde al Estado la normación sustantiva, legal y reglamentaria, y a las Comunidades Autónomas sólo la mera ejecución, quedaría desvirtuada... si el Estado no tuviera la potestad y el derecho de velar para que no se produzcan diferencias en la ejecución y aplicación del bloque normativo. Incluso en los mismos sistemas federales se reconoce una serie de atribuciones a las instancias federales que, en definitiva, se concretan en la función de vigilancia que la Federación ejerce sobre las actuaciones ejecutivas de los Estados miembros». Reconocimiento que encontré eco y quedó impreso en la redacción dada en el artículo 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y que respalda la figura de la Alta Inspección: El Gobierno velará por la observancia de la normativa estatal aplicable y podrá formular los requerimientos procedentes, a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas».

Conclusión: la Alta Inspección dispone de una intencionalidad integradora que la justifica y se constituye en su razón de ser como nos ha hecho saber el artículo 149 de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que reza así³⁰:

«Corresponde al Estado la Alta Inspección educativa para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución»

27 García Enterría, E., op.cit., pp.101-102.

28 Citado en García de Enterría, E., op.cit., p.100

29 STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ2.

Una Alta Inspección que ha venido asumiendo el título competencial de vigilancia desde que en 1979 apareciera su figura a través de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña, y con fórmula parecida en el resto de los primeros Estatutos, y, posteriormente, en distintas Leyes orgánicas:

- Disposición Adicional dos c) de la Ley Orgánica 5/1980, por la que se regula el Estatuto de los Centros Docentes³¹ (Derogada).
- Artículo 103 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (Derogada).
- Artículo 149 y 150 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo (modificada)
- Artículo 149 y 150 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, sin olvidar la Disposición Adicional trigésima octava 5 que terminó tumbando el Tribunal Constitucional en su sentencia 14/2018, de 20 de febrero (Derogada).
- Artículos 6 bis, 1, c) y 149 y 150 de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Igualmente, en los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia no universitaria, siempre se reservó expresamente la Alta Inspección entre las funciones de la Administración, además de indicar el contenido de estas³².

ESTRUCTURA Y ARTICULACIÓN

La Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria, conforme con el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, se integra como Área Funcional, junto a Fomento, Industria y Energía, Agricultura y Sanidad, dentro de los servicios periféricos integrados bajo la responsabilidad del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma³³. Corresponde al delegado del Gobierno, figura jurídica constitucionalizada en el artículo 154, dirigir los órganos y servicios periféricos, entre otros la Alta

30 La recientemente publicada Ley 3/2020, de 29 de diciembre, mantiene la misma redacción que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con el único añadido del sintagma «comunidades autónomas»

31 Lee en su Disposición adicional dos c: «*La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo ciento cuarenta y nueve, uno, treinta de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos*».

32 Se reservó el Estado: a)

La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio

de sus derechos y deberes en materia de educación, de acuerdo con el artículo 149.1.1.ª de la Constitución; b) La elaboración de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad de Madrid para el desarrollo legislativo, ejecución y aplicación de la legislación del Estado en esta materia;c) La ordenación general del sistema educativo de aplicación en todo el territorio nacional; d) El establecimiento de la normativa básica y la determinación de los requisitos mínimos que deben reunir los centros e instalaciones escolares;e) La regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como la determinación de los efectos académicos y profesionales de los mismos;f)La regulación de las condiciones para la convalidación de estudios y títulos académicos y profesionales;g) La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refieren la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, y el artículo 4 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo;h)

Inspección de Educación, a quien la Ley atribuye un título específico de control de la legalidad³⁴:

«Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa, promoviendo o interponiendo, según corresponda, conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes»

El Área Funcional de la Alta Inspección de Educación, bajo la dirección del delegado del Gobierno, depende orgánicamente del Ministerio de Política Territorial y funcionalmente del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Dicha Área Funcional está encabezada por un director o directora, de nivel administrativo 30, al que suele acompañar un alto inspector o inspectora, de nivel 28, ambos cargos reconocidos como autoridad pública en el ejercicio de sus funciones y nombrados entre docentes universitarios o no universitarios, sin que deban cumplir el requisito de pertenecer a los cuerpos administrativos de inspección, como sí se reguló en sus inicios³⁵. Hoy no hay una dotación prefijada por norma de puestos de alta inspección, como sí lo hubo en 1980, siendo establecida mediante la técnica de la RPT (Relación de Puestos de Trabajo), instrumento organizativo de la Administración que fija el conjunto de puestos de trabajo y cuerpos y escalas, referencia, en consecuencia, para situar la inserción del puesto en la Delegación del Gobierno y en su estructura jerárquica. Siguiendo lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de los servicios periféricos y estructura de las Delegaciones del Gobierno, se nombran mediante el procedimiento de libre designación, lo que no permite un adecuado control jurisdiccional del proceso³⁶, además de estar más fundado en razones subjetivas que objetivas al estar basado en razones de oportunidad y

La regulación de las condiciones básicas, que garanticen el derecho y el deber de conocer la lengua castellana; i) La evaluación general del sistema educativo; j) El establecimiento de los documentos básicos del proceso de evaluación para garantizar la movilidad de los alumnos; k) La titularidad y administración de los centros públicos en el extranjero y el régimen jurídico de los centros extranjeros en España; l) La titularidad del centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia; m) La inscripción de todos los centros docentes en el Registro dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, a cuyo efecto la Comunidad Autónoma dará traslado de sus asientos registrales al Ministerio de Educación y Cultura; n) La inscripción en el Registro Central de Títulos de todas las titulaciones académicas y profesionales expedidas por la Administraciones educativas; ñ) El establecimiento de las normas básicas sobre régimen de las becas y ayudas al estudio de carácter estatal; o) La elaboración de estadísticas de enseñanza para fines estatales; p) Los actos de administración de personal no atribuidos a la Comunidad de Madrid, así como el establecimiento de normas generales de coordinación, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución; q) La cooperación internacional bilateral y multilateral en materia de enseñanza.

33 Capítulo III, Sección 1ª y 2ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

34 Artículo 73.4.d.3, *Ibidem*.

35 En el artículo 4 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, por el que se crea la Alta Inspección en materia no universitaria, todavía vigente en algunos de sus artículos, se lee: «Las funciones de alta inspección se ejercerán por los miembros de los actuales cuerpos de inspección dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia y por los de la Inspección General de Servicios del Departamento, pudiendo, además, el ministro designar otros funcionarios comisionados para asumir tales funciones».

confianza, lo que no ayuda en el cumplimiento de sus tareas de supervisión normativa al carecer, en muchos de ellos, conocimientos técnicos imprescindibles para disponer de una visión constitucional del sistema educativo. Ello no impide que desarrollen con afán y escurpulosidad, cuando no con generosidad, su tarea de atender al ciudadano en los trámites concernientes a la convalidación y homologación de estudios extranjeros no universitarios. Escurpulosidad técnica de la que dan cuenta las páginas digitales de las Delegaciones del Gobierno³⁷.

A medida que el proceso de descentralización y traspaso de competencias se iba extendiendo, el poder público estatal se fue completando mediante Reales Decretos que regulaban las funciones de la Alta Inspección, se creaban las Áreas Funcionales de Educación y se fijaba su estructura mediante el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos en las Delegaciones del Gobierno, que fijó su estructura orgánica, posteriormente desarrollada con la Orden Ministerial de 7 de noviembre de 1997. Normas hoy en día vigentes y adaptadas al marco normativo posterior de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

CONTENIDO (I): DOCTRINA JURISPRUDENCIAL

Sus contornos, desde el nacimiento de la Constitución, han quedado delimitados por esa pieza esencial en el sistema político que constituye la jurisprudencia constitucional, quedando claro que el problema no está en su necesidad, sino que reside en su contenido:

«No se cuestiona la existencia misma ni la necesidad de desarrollo jurídico positivo de la Alta Inspección que corresponde al Estado en esta materia, sino su configuración» (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ1).

Sus límites, que constituyen una manifestación específica de la jurisprudencia sobre los controles constitucionales, se caracterizan por las siguientes notas:

En el Real Decreto 1950/1980, de 11 de septiembre, en el que crea los Servicios de la Alta Inspección de Educación en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valencia, modificado pudiendo ser nombrado para tal función cualquier funcionario público, por la vía de la libre designación, perteneciente al grupo A de la Ley de la Función Pública, sea inspector o no. Para 1985 la Ley 30/1984, de 2 de agosto, había dejado a amortizar las plazas del cuerpo de inspectores de educación y se sustituía la noción funcional de cuerpo por la de función, con lo que el cuerpo de inspectores de educación desapareció. En 1995, con la Ley 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, de la Evaluación y del Gobierno de los centros docentes, gracias a una enmienda transaccional del partido nacionalista Convergència i Unió volvería a restablecerse el cuerpo de inspectores de educación.

36 Últimamente el Tribunal Supremo ha creado jurisprudencia en la exigencia de motivación del cese, pues siendo este discrecional no debe ser arbitrario ni debe excluir la motivación. STS de 19 de septiembre de 2019, rec. 2740/2017; y STS de 2 de julio de 2020, rec. 2053/2018.

37 Un buen ejemplo de calidad en la gestión es la página web de la Delegación del Gobierno de Madrid: https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/madrid/servicios/educacion/homologacion-de-estudios-extranjeros-no-universitarios.html

A. Estamos ante un título competencial específico del Estado sobre el que renuncia a incidir sobre una doctrina general, pues no tiene sentido:

«La definición conceptual de lo que sea una alta inspección»³⁹(STC 6/1982, 22 de febrero, FJ1)

B. La Alta Inspección es una función del Estado para la fiscalización y vigilancia del cumplimiento de los contenidos normativos, pues recae *«sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación»* (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ).

C. La Alta Inspección no puede confundirse con la Inspección técnica o de carácter ejecutivo de las comunidades autónomas y sus competencias no pueden ser ejecutivas ni invadir competencias autonómicas. Esta apreciación es constante en la jurisprudencia: STC 42/1983, de 20 de mayo, FJ3D; y 22/2012, de 16 de febrero, FJ3. La Alta Inspección no es ni puede convertirse en un instrumento directo de control:

a. *«No puede confundirse la relación entre las diversas inspecciones, en su caso, de una misma administración, con aquella otra que -como sucede en el caso que nos ocupa- y, por definición actúa en un espacio fronterizo entre dos administraciones: la estatal y la de las Comunidades Autónomas»* STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ3).

b. *«Es evidente que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la Alta Inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica por definición»* (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ11).

c. La Alta Inspección constituye una función de vigilancia normativa que no puede configurarse como:

«Un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado, sino un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control» (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ2)

D. Entre estos controles no cuenta el ejercicio de una competencia autonómica por sustitución (STC 14/2018, de 23 de marzo, FJ11). Esta es la razón por la que declaró los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, inconstitu-

39 Para un detallado análisis de la Sentencia 6/1982, de 22 de febrero sobre la Alta Inspección en García de Enterría, E. (1983), op.cit., pp.117-127.

cionales y nullos:

«El modo en que ha sido diseñado el procedimiento regulado en los tres últimos párrafos del apartado c) de la disposición trigésima octava no supera el juicio de constitucionalidad...la intervención directa de la alta inspección en la escolarización de los alumnos en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña desborda de modo manifiesto la función de comprobación, fiscalización o verificación que hemos considerada adecuada al marco constitucional, para penetrar de lleno, precisamente, en la indebida asunción directa y exclusiva por el Estado de una competencia de ejecución propia de la Comunidad Autónoma»

E. No hay dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas en relación con el Estado:

a. *«por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues ... tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva»* [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ12).

b. *«No pueden vaciarse, so pretexto de la Alta Inspección, las competencias transferidas»* (STC 194/1994, de 23 de junio, FJ4).

c. *«Que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales»* (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ3).

d. *«Un instrumento de verificación o fiscalización que puede llevar en su caso a instar la actuación de los controles constitucionalmente establecidos en relación con las Comunidades Autónomas, pero no a sustituirlos convirtiendo a dicha alta inspección en un nuevo y autónomo mecanismo directo de control»* (STC 42/1983, de 20 de mayo, FJ2)

F. La Alta Inspección debe estar prevista y predeterminada en la norma, abriendo la posibilidad de establecer otros controles bajo el marco de los previstos constitucionalmente. Controles referidos a la dimensión funcional de la misma. Cuestión que con matices fue criticada por Eduardo García de Enterría⁴⁰:

a. *«Pero la propia tesis reconoce que el sistema de controles, en la relación Estado-Comunidad, no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas, con lo que el efecto excluyente del listado de controles ha de ser referido al conjunto de ellos»* (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ7)

b. *«la intervención administrativa ha de estar suficientemente objetivada o determinada en normas de rango legal» (STC 14/2018, de 23 de marzo, FJ10)*

G. La Alta Inspección, y define su naturaleza, tiene un carácter jurídico, al igual que en la Segunda República. De ahí que la actuación de la Alta Inspección se materialice básicamente en la realización de Informes. La Alta Inspección ejerce una función de advertencia jurídica ante el incumplimiento de la legislación básica estatal, sin potestad ejecutiva o sancionadora sobre las Comunidades Autónomas:

«La Alta Inspección aparece así revestida de un carácter jurídico, no solo en lo que concierne a su ejercicio, sino en cuanto a su contenido, pues recae sobre la correcta aplicación de las normas estatales» (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ3).

¿Y qué control previsto constitucionalmente puede instar? Será tanto el señalado en el artículo 153 c) como el 106.1⁴²: acudir, agotadas las vías informales y formales de comunicación, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto significa que está excluido el control de oportunidad de Las Cortes, de naturaleza política y siempre subjetivo, así como el control de jerarquía administrativo invasor de competencias autonómicas, sujetando la Alta Inspección al modelo constitucional de control, que es exclusivamente jurídico. La Alta Inspección fiscaliza las disposiciones reglamentarias de las comunidades autónomas para someter a estas al control de los Tribunales a través del poder ejecutivo con la colaboración de la Abogacía del Estado. Y este es el mecanismo constitucionalmente previsto. Si las deficiencias detectadas no se autocorrigen por parte de las comunidades autónomas, corrigen los Tribunales si fuera necesario. Bajo este modelo jurídico queda la Alta Inspección reducida a sus justos contornos y nunca habrá exceso alguno en sus competencias.

H. La Alta Inspección, al participar irremediamente del control jurisdiccional, que excluye cualquier injerencia del poder ejecutivo o legislativo, en la fase de corrección tiene que acudir al instrumento del requerimiento y recurso previsto en el artículo 44 de la Ley 29/1888, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo como señala reiteradamente en la STC 76/1983, de 5 de agosto:

a. *«El Gobierno, o sus autoridades, puede recurrir judicialmente contra los actos o*

40 Eduardo García de Enterría fue crítico con matices con esta posición del Tribunal Constitución en la ya obra citada La ejecución autonómica de la legislación del Estado, p.119-120.

41 Aunque el 6 del Estatuto de Cataluña de 1932 y artículos 6 y 11 del Estatuto del País Vasco de octubre de 1936 habilitó incluso el envío de comisarios a la autonomía para vigilar la legislación social, no hizo ninguna mención explícita a la suprema inspección en materia educativa, a pesar de su constitucionalización en el artículo 50.

42 Artículo 153: El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias; el artículo 106.1, como hemos indicado, deja en manos de los tribunales el control de las potestades reglamentarias, así como las actuaciones de la Administración.

acuerdos de los Entes autonómicos invocando su posible ilegalidad, pero no puede dictar órdenes propias de una situación de jerarquía administrativa, que no se da entre los órganos del Estado y los de dichas Comunidades» (FJ31).

b. «El poder de vigilancia otorgado al Gobierno se concreta en la facultad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas requerimientos, por otra parte, que no tienen carácter vinculante, como se deduce de las modificaciones introducidas en el texto durante los debates parlamentarios». (FJ50)

I. El Tribunal Constitucional habilita en materia educativa la utilización de varios instrumentos de vigilancia:

a) Informarse del cumplimiento normativo mediante la utilización de actas e informes que sirvieran en un primer momento para comunicar la anomalía a la comunidad autónoma, instrumentos que aparecieron en el artículo 5 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, y que admite con estas palabras:

«Pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta – se refiere al citado artículo 5 -como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que este remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes» (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ9).

b) *«¿Cabe el apoderamiento específico- se pregunta García de Enterría- de comisionarios o inspectores por parte del Gobierno para realizar funciones informativas concretas ante los órganos administrativos de las Comunidades Autónomas, al margen de las autoridades periféricas generales?»⁴³. El Tribunal Constitucional no vio motivos para inadmitir el nombramiento de comisionados. Parece deducirse que sí al referirse al artículo del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, que habilita a los funcionarios de la Alta Inspección, en el ejercicio de sus comprobaciones, a «girar una visita de inspección». Con una redacción poco brillante, interpreta que los procedimientos que requieren a la autoridad gubernativa para corregir la infracción – actas, informes, visitas de inspección mediante comisionados – son constitucionales si están ceñidas a su función de verificación y, en consecuencia, son debidos, necesarios y proporcionados:*

«Pero es evidente que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la Alta Inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica, por definición y la cita del art. 103 de la CE. es irrelevante porque el atentado

43 García de Enterría, E., op.cit., p. 153

a esos principios generales de la acción administrativa no puede ser denunciada por vía de conflicto». (STC 6/1982, de 22 de febrero, FJ11).

Situándonos dentro del modelo de supervisión del federalismo de ejecución de Heinrich Triepel⁴⁴, tenemos que la Alta Inspección de Educación participa de sus dos fases⁴⁵:

Primera Fase: Información, comprobación y detección que conforme a la jurisprudencia constitucional podría valerse el Estado de actas, informes e incluso mediante el nombramiento de comisionados, siempre en el respeto a la autonomía del ente territorial. Debemos advertir que, hasta la fecha, nunca levantó un acta la Alta Inspección de Educación del Estado y jamás comisionó inspector alguno para comprobar alguna anomalía *in situ*. Comisionados ad hoc que quizá necesitaran una norma previa habilitante si se fueran a designar. En cambio, sí utiliza el informe y, a veces, la carta de colaboración, que no es un instrumento jurídico, sino mera herramienta diplomática, para trasladar observaciones o anomalías de la normativa básica a las comunidades autónomas.

Segunda fase: Corrección o rectificación, para la que utiliza, primero, y si lo desea, la figura jurídica del requerimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 32 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Artículo que, siguiendo el modelo de control jurídico de nuestra Constitución prohíbe el recurso en vía administrativa entre Administraciones, estando obligadas estas a acudir a la vía judicial en sus litigios. Por tanto, la Alta Inspección puede instar al Ministerio o a la Delegación del Gobierno para valerse de la figura del requerimiento en los términos del artículo 44.2 de la precitada Ley:

«El requerimiento deberá dirigirse al órgano competente mediante escrito razonado que concretará la disposición, acto, actuación o inactividad, y deberá producirse en el plazo de dos meses contados desde la publicación de la norma o desde que la Administración requirente hubiera conocido o podido conocer el acto, actuación o inactividad».

El requerimiento, de uso voluntario, y siempre previo al recurso contencioso administrativo que constituye el poder de coacción para ajustar e integrar el orden jurídico educativo, no es un fin en sí mismo como nos advirtió el catedrático y magistrado Francisco González Navarro⁴⁷:

44 Sobre el ensayo de Heinrich Triepel- *Die Reichsaufsicht. Untersuchung zum Staatsrecht des deutschen Reiches*, Berlín – Ibidem, pp.21-31.

45 Debemos a Eduardo García Enterría el haber dado cuenta del ensayo de H. Triepel de 1917 sobre la supervisión en el federalismo de ejecución. Ibidem, pp. 21-31.

«El requerimiento no es un fin en sí mismo, el requerimiento se limita a ofrecer una oportunidad a la Comunidad Autónoma de evitar a tiempo los efectos indeseables de la sustitución orgánica a que puede llegarse... de lo que se trata, por tanto, es de conseguir el cumplimiento voluntario o, en el peor de los casos, de acreditar el rechazo, expreso o tácito, a esa invitación»

Dentro del plazo de dos meses de que se dispone para interponerlo, puede ocurrir: a) que se conteste procediendo a la correspondiente rectificación; b) que pasado un mes no hubiere respuesta, entonces se entenderá rechazado; b) que conteste el órgano competente autónomo sin voluntad de corregir la disposición objeto de litigio. Los dos últimos supuestos suponen el rechazo de la invitación requerida y abren el plazo de dos meses, salvo que una ley disponga otro, para interponer el recurso contencioso-administrativo. Una vez iniciado este procedimiento, corresponderá a la justicia resolver con efectos jurídicos el litigio entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Una vía que exige una decisión política del ministro y que escasamente se ha utilizado en nuestra historia constitucional como tendremos ocasión de volver a señalar⁴⁸.

Para terminar, debe apuntarse que el control jurisdiccional de los reglamentos va más allá de la Alta Inspección gracias a la figura de la ilegalidad contra estos regulada en el artículo 27 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa. En cualquier momento, sin plazo preestablecido, y sin actuación previa de la Alta Inspección, la precitada Ley ha habilitado un segundo proceso de impugnación de cualquier reglamento, operando como *«una especie de diálisis del ordenamiento reglamentario»*⁴⁹. Un ejemplo: once años después de dictar el Gobierno el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, sobre condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de la ESO o de Bachillerato, un tribunal de lo contencioso administrativo de Zamora planteó cuestión de ilegalidad de este, que no fue admitida por la correspondiente Sala del Tribunal Supremo⁵⁰. Esta posibilidad impugnatoria, que afecta tanto al Estado como a las comunidades autónomas, y que se construye en paralelo a la cuestión de inconstitucionalidad con las leyes, es otra vía para reforzar la seguridad jurídica y depurar nuestro ordenamiento.

CONTENIDO (II): ATRIBUCIONES

Hemos apuntado más arriba que las atribuciones de la Alta Inspección deben

47 González Navarro, F. (1993), «Vías procesales para acabar con el incumplimiento en la ejecución autonómica de la legislación del Estado», en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía institucional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*. Vol. 1, p.329.

regularse, bien por vía de Ley Orgánica o Estatutaria. Atribuciones que a lo largo de su historia apenas han variado, sin que podamos decir que haya sorpresa alguna en las que señala la reciente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación:

1. Comprobar el cumplimiento por las comunidades autónomas del despliegue de la ordenación general del sistema educativo en su territorio, de la entera organización del sistema educativo en etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, con los correspondientes años que integran cada caso, tal y como señala el articulado de la propia ley.

2. Comprobar que los aspectos básicos del currículo fijados por el Estado, garantía de una formación común y de validez de los títulos académicos, sea respetado en los territorios de las comunidades autónomas. Conforme con el artículo 6 de la precitada ley se entiende por currículo los elementos del proceso de enseñanza aprendizaje en las distintas etapas educativas compuestos por:

a. Los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa.

b. Las competencias, o capacidades para activar y aplicar de forma conjunta los contenidos propios de cada enseñanza y etapa educativa, y lograr la realización adecuada de las actividades y la resolución eficaz de problemas complejos.

c. Los contenidos, o conjuntos de conocimientos, habilidades, destrezas actitudes que contribuyen al logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa y a la adquisición de competencias. Contenidos que se ordenan en asignaturas, materias, ámbitos, áreas y módulos en función de las enseñanzas, las etapas educativas o los programas en que participen los alumnos y alumnas.

d. Los métodos pedagógicos, que forman parte de lo que podríamos llamar la libertad didáctica docente, razón por la que la metodología nunca aparece en el articulado del currículum. Como es parte de la libertad docente no es objeto de la mirada de la Alta Inspección del Estado. Si la metodología do-

49 Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2017), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, p.701.

50 Sentencia de 3 de noviembre de 2021 del Tribunal Supremo publicada en el BOE del día 19 de noviembre de 2021, en la que desestima la cuestión de ilegalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zamora en relación con el art. 2 y el Anexo II del Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, sobre condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de ESO o de Bachillerato. El asunto nace a partir de un recurso indirecto de un ciudadano que reclamó que su título de Ingeniero de Montes fuese válido para impartir la materia de Bachillerato de Geología y Biología, lo que le fue rechazado previamente por la Administración autonómica.

cente y la libertad de expresión de un profesor entra en conflicto con los valores constitucionales de neutralidad ideológica, prohibición de adoctrinamiento y respeto del ideario de los centros con carácter propio, en estos casos corresponderá la intervención a la inspección ejecutiva de la comunidad autónoma afectada con el fin de preservar el bien público cultural, o a los particulares que consideren vulnerados derechos fundamentales mediante el recurso a la tutela judicial, pero nunca a la Alta Inspección de Educación del Estado.

e. Los criterios de evaluación del grado de adquisición de las competencias y del logro de los objetivos de cada enseñanza y etapa educativa. Aunque es un concepto que ha sufrido distintos significados a lo largo de más de 30 años, a través de ellos se han pretendido seleccionar los aprendizajes más básicos y relevantes de cada área, sin los cuales los alumnos tendrían dificultades para proseguir sus estudios. Aunque son prescriptivos, no se entienden como criterios de carácter mecánico, por lo que tienen que adaptarse a cada centro y contexto a través de sus indicadores de grado⁵¹.

3. Comprobar que las condiciones para la obtención de los títulos, junto a sus efectos académicos y profesionales, se atienen a lo dictado por el Estado, con el fin de que los mismos tengan validez nacional y europea. El Estado regula en qué momento, superada una etapa ciclo, modalidad, curso, programa, etc. se obtiene un título, los contenidos integradores de este, la obligación de que se forme un registro nacional, su formato, la seguridad en su expedición por parte de la entidad responsable, etc. En definitiva, la Alta Inspección de educación tiene que velar porque el reconocimiento de la formación educativa o profesional en España cumpla los requisitos fijado por el Estado, acreditando de modo uniforme el conocimiento y facilitando la movilidad de los egresados en todo el territorio nacional y europeo.

4. La vigilancia o cuidado de dos aspectos esenciales en la cohesión del país: 1) la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación; y 2) la igualdad en sus derechos lingüísticos. En este sentido:

a. Igualdad: Quizá estemos ante la atribución más compleja para la Alta Inspección de Educación, derivada del art. 149.1.1 de la Constitución y que sitúa al Estado como titular exclusivo de la misma; una competencia que expresa un ideal político y una regulación en las circunstancias de los individuos. Un

⁵¹ Los criterios de evaluación, en un contexto pedagógico abierto y orientador para facilitar la innovación en manos de los profesores, nació con la Ley Orgánica General del Sistema Educativo de 1990. Incorpora contenidos que se vinculan con las competencias y, a su vez, a través de sus verbos en infinitivo, orienta procedimientos en la realización y evaluación de los aprendizajes.

título competencial que como ha señalado el Tribunal Constitucional es horizontal y sin materia determinada y no puede utilizarse para vaciar las competencias autonómicas en las distintas materias, es decir, que no debemos confundir “condiciones básicas” con bases a desarrollar, puesto que lo que este título exclusivo permite es la “*garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales*” prestando cobertura sólo si guardan “*una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce*”, y con los “*derechos y deberes*” en sí mismo considerados y no de los “*sectores materiales en los que estos se insertan*” (STC 61/1997, de 20 de marzo). Corresponde al Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, lo que le otorga un claro poder de vigilancia a través de la Alta Inspección. Asunto difícil y no pacífico, pues la igualdad, que encuentra cobijo en los grandes tratados internacionales, hay que individualizarla, no es posible una regulación genérica, por lo que en las materias concretas deben establecerse los criterios con los que se aplica para los ciudadanos, para los participantes de una prestación, sin olvidar como expone en un excelente tratado Giovanni Sartori⁵², que no se puede exigir un tratamiento idéntico e imparcial para todos, o de resultados, con lo que los caminos que conducen a la igualdad son diversos, y, a veces, exige un tratamiento desigual a los participantes en la prestación. La Alta Inspección vigila, como señala el Tribunal Constitucional, que no se produzca en disposiciones reglamentarias diferencias de trato sin una justificación objetiva y razonable, que sitúen a los destinatarios de estas en posiciones discriminatorias.

b. Derechos lingüísticos: La pluralidad lingüística es genuina expresión de la pluralidad española y de su riqueza cultural, lo que presenta, en palabras del Tribunal Constitucional, “*una notable complejidad, no sólo por la dificultades para precisar el alcance de los mandatos constitucionales y legales que versan sobre esta cuestión (...) sino también por incidir sobre materias de considerable importancia, simbólica y afectiva, en la estructuración autonómica del Estado*” (STC 205/1990, de 13 de diciembre). La situación en estos momentos es que en el sistema educativo catalán hay un abrumador predominio del catalán, habiendo quedado la lengua castellana reducido al espacio de la asignatura de Lengua Castellana y Literatura, razón, ante semejante desequilibrio con el catalán, que el Tribunal Constitucional, en las Sentencias 337/1994, de

52 Sartori, G. (2005), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, pp.: 108-110.

23 de diciembre, FJ10 y 31/2010, de 28 de junio, FJ25, acepta como legítima la posición central y vehicular del catalán, pero siempre con el límite de que «*ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma*». Sobre este principio, el Tribunal Superior de Cataluña viene repitiendo desde el año 2010 [STS, Sala 3ª, de 9 de diciembre de 2010, rec. 793/2009, FJ 7º, reiterado en las de 19 de mayo de 2011, rec. 295/2010, FJ 3º, y 24 de septiembre de 2013, rec. 2895/2012, FJ 3º] la necesidad de que se haga efectiva, sin perjuicio del catalán, la presencia vehicular del castellano en una proporción razonable que «*no haga ilusoria o simplemente constituya un artificio de mera apariencia de la obligada utilización del castellano como lengua vehicular*», por lo que ha impuesto la obligación de impartirlo al menos en el 25% del horario lectivo en castellano⁵³. Y es que, como se afirma en la sentencia del TSC 4/2021, de 23 de marzo, las autoridades catalanas deben de abstenerse de incumplir la Constitución, porque «*la obligatoriedad de que el castellano sea lengua vehicular en la enseñanza deriva directamente de la Constitución, de ahí que la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2020, de la disposición adicional trigésima octava de la LOE no afecta al estatus del castellano como lengua vehicular*»⁵⁴. La Providencia de 18 de noviembre de 2021 del Tribunal Supremo inadmitiendo el recurso de las autoridades catalanas contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de diciembre de 2020, ha venido a poner en evidencia la infracción del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, la obligación del poder político catalán de ejecutar la sentencia, que es firme. Pero lo cierto es que, como tituló un artículo en el diario El País, son «Casi tres décadas de sentencias incumplidas»⁵⁵. Sentencias judiciales que las autoridades catalanas se niegan a cumplir, lo que no deja de ser una deriva autoritaria, además de un desprecio al Estado democrático. Problema localizado en Cataluña, aunque proclive a su extensión a otros territorios, este se da en comunidades con lengua cooficial y dirigidas políticamente por grupos políticos que entienden que la humanidad se organiza en naciones y que estas se distinguen por determinadas características, y hacen del territorio y de su lengua un elemento esencial de distinción, al tiempo que es punto de partida, junto a la historia y

53 STJ CAT, de 16 de diciembre de 2020, rec. 168/2020: «*En aquest sentit s'ha fixat un ús vehicular mínim del 25% de les hores lectives. Un percentatge que, a més de l'ensenyament de la pròpia llengua oficial, ha d'incloure íntegrament al menys el d'una altra àrea, matèria o assignatura no lingüística curricular de caràcter troncal o anàleg*». Más recientemente STJ CAT, de 23 de marzo de 2021, rec. 296/2018. Providencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2021, recurso casación 1676/2021.

54 STSC 4/2021, de 23 de marzo, rec. 281/2018.

55 Gutiérrez Calvo, V., «Casi tres décadas de sentencias incumplidas», *El País*, 25 de noviembre de 2021.

una determinada simbología, para la creación de la nación con pretensiones de Estado. Con la defensa de esta postura agrietan el orden jurídico y la cultura común. Obviamente, esta interpretación del concepto de nación, sostenida en teorías voluntaristas y que llevan a incumplimientos normativos, desborda las atribuciones de la Alta Inspección. Cumple con más o menos voluntad su función de vigilancia, pero está fuera de su espacio de acción obligar a cumplir una sentencia judicial. La vía para ejecutar las sentencias está trazada en los artículos 103 y 104 de la Ley 28/1988, 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habilitando a las partes y personas afectadas a instar su ejecución⁵⁶. El problema es muy grave, pues si quienes no ejecutan una sentencia son funcionarios o miembros del poder público, incluido el presidente de la Generalidad y su Consejero de Educación que han manifestado en abierta rebeldía institucional que no se va a cumplir la sentencia del STJ CAT, de 16 de diciembre de 2020 (rec. 168/2020), entonces la situación, indeseada por perniciosa, puede alcanzar el tipo penal de desobediencia descrito en los artículos 410 y 412 del Código Penal⁵⁷, sin olvidar la vía Constitucional o la del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que exige el respeto al Estado de Derecho entre sus miembros.

5. Verificar que los criterios generales fijados por el Estado en materia de subvenciones y becas se cumplan. Estamos ante una competencia prestacional para hacer efectivo el principio de igualdad y el derecho a la educación derivados de los artículos 27.1, 149.1.1 y 149.1.30 de la Constitución, así como 83.3 de Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Las becas y ayudas son consideradas elementos centrales para la efectividad del derecho a la educación, para que nadie quede excluido, razón por la que se incluyen en la competencia básica del Estado, marco normativo unitario que se aplica en todo el territorio nacional y que afecta a las cuantías, a los requisitos económicos y académicos. Velar por su cumplimiento corresponde a la Alta Inspección de Educación, puesto que persigue que el derecho a la educación no dependa de la mayor o menor disponibilidad

56 Habilita en la solicitud del cumplimiento de la sentencia no sólo a las partes intervinientes en el proceso, en este caso concreto a la Abogacía del Estado en representación del Ministerio de Educación y Formación Profesional, sino a cualquier persona afectada lo que abre la demanda a familias y asociaciones que tengan entre sus fines la defensa de los derechos lingüísticos.

57 El artículo 410.1 del CP señala: «Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años» Y en el 412.1 se lee: «El funcionario público que, requerido por autoridad competente, no prestare el auxilio debido para la Administración de Justicia u otro servicio público, incurrirá en las penas de multa de tres a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años».

financiera de los entes territoriales, lo que introduciría importantes desigualdades en educación.

CONTENIDO (III): ACTUACIONES Y PROBLEMAS

En este apartado vamos a ocuparnos de lo que realmente hace la Alta Inspección del Estado en materia de educación no universitaria, sin obviar los problemas y críticas que se ciernen sobre esta técnica de control. Empecemos por la cúspide, el Ministerio de Educación y Formación Profesional. En su última estructura orgánica crea una Dirección General de Planificación y Gestión Educativa a la que atribuye, en su artículo 4.1.p) funciones de vigilancia normativa⁵⁸:

«El seguimiento de las disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas en materia educativa no universitaria, y la adopción o propuesta de medidas derivadas del ejercicio de las funciones de alta inspección del Estado en materia de enseñanza»

Para cumplir esta tarea, bajo la dirección inmediata de una Subdirección General de Centros, Programas e Inspección, y la colaboración técnica de la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Formación Profesional, en la Relación de Puestos de Trabajo aparecen tres funcionarios: una consejera de educación con nivel 28, un jefe de servicio con nivel 26 y un asesor técnico docente de nivel 24. Su misión es, entre otras, coordinar y atender las Áreas Funcionales de Alta Inspección en materia educativa en lo tocante a la vigilancia del ejercicio de las comunidades autónomas de competencias propias del Estado, así como velar por el respeto normativo a la legislación básica estatal. De la Memoria del curso 2018-2019 sabemos en qué ocupó su tiempo, que se tradujo en la nada desdeñable cantidad de 331 Informes, distribuyendo sus tareas en:

- La confección de los requerimientos que firmará el Secretario de Estado si lo considera pertinente, así como los recursos que presentará la Abogacía del Estado ante el tribunal de lo contencioso-administrativo. En el curso 2018-2019, según datos de la Memoria de la Alta Inspección, se ejecutaron tres requerimientos y recursos, aunque los dos recursos contra Órdenes de la Consejería de Educación del País Vasco se terminaron retirando. Uno afectó a Cataluña, se dirigió contra la Orden 108/2018, de 4 de julio, sobre el procedimiento, documentos y requisitos formales del proceso de evaluación en la educación secundaria obligatoria, y dos en relación con el País Vasco: contra la Orden de 3 de julio de 2018 por la que se convocaban

⁵⁸ Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

becas para realizar estudios universitarios y otros estudios superiores, así como ayudas para sufragar gastos de transporte a estudiantes con dificultades de movilidad y becas de excelencia para premiar al alumno universitario de alto rendimiento; y Orden de 5 de septiembre de 2018 por la que se convocaban becas y ayudas al estudio para la escolarización en niveles no universitarios para el curso 2018-2019 ⁵⁹.

- Tramitación y respuesta de consultas, sugerencias y quejas de los ciudadanos sobre temas diversos a través del Portal de Atención a la ciudadanía. Destacan 19 informes dedicados a los derechos humanos, especialmente temas vinculados a la igualdad y no discriminación.

- La tramitación de compensación de gastos de los expedientes del castellano, consecuencia del Real Decreto 591/2014, de 11 de julio, que, como hemos señalado, la Sentencia 30/2018, de 22 de marzo, del Tribunal Constitucional declaró nulo, precisamente por tratar de sustituir competencias propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que fue la que lo recurrió.

- Elaboración de Resoluciones a las solicitudes de información pública de los particulares en relación con la aplicación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno.

- Elaboración de un protocolo procedimental para la gestión de la unidad.

- Revisión de la morfología y tipología textual de los documentos utilizados en la Alta Inspección.

- Actualización y unificación de los modelos de los distintos documentos jurídicos utilizados por la Alta Inspección.

- Determinación de un protocolo para la respuesta y atención a los ciudadanos y ciudadanas que presenten solicitudes de información o documentación dirigidas a la Alta Inspección.

- Actualización, revisión, renovación de la plataforma *Documentum*⁶⁰.

- Puesta en marcha de la plataforma *CConnectAA*⁶¹.

- Asesoramiento e información a los directores y Altos inspectores de las diferentes comunidades autónomas.

- Planificación, preparación y coordinación de las jornadas de Alta Inspección.

- Informes relativos a preguntas, interpelaciones, mociones, proyectos de ley,

⁵⁹ Aunque en el gráfico 2, en el apartado requerimientos, aparecen más de tres, se debe a que se contabilizan requerimientos que se prepararon, pero no se ejecutaron al modificar la Comunidad Autónoma afectada la norma de ejecución. En concreto afectaban a Cantabria, que había decidido establecer un máximo de 18 horas lectivas al profesorado de educación secundaria cuando en ese momento el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, fijaba el mínimo en 20 horas.

proposiciones no de ley o proposiciones de ley de contenido educativo formuladas por grupos políticos en el Congreso y en el Senado, o de las Asambleas de las comunidades autónomas.

- Colaboración con otras unidades, especialmente en la participación en los procesos selectivos de asesores y docentes en el exterior.

Si hablamos de las Áreas Funcionales de Alta Inspección existentes en las Delegaciones del Gobierno, como es sabido, ocupan la casi totalidad de su tiempo, además de implementar el Plan Director en colaboración con el Ministerio del Interior, en la gestión de la convalidación y homologación de títulos no universitarios, tarea que utilizando datos de la Memoria del curso 2018-2019 hemos reflejado en el gráfico I (ver Anexo), en la que destaca por encima de todas el volumen de solicitudes tramitadas en la Delegación de Gobierno de Madrid. Debe señalarse que tres Comunidades Autónomas – País Vasco, Cataluña y Galicia – tienen transferidas las funciones y servicios de convalidación y homologación de títulos y estudios extranjeros, lo que crea una disimetría competencial que incide lógicamente en la gestión administrativa, al no sufrir estas comunidades los problemas de saturación que padece el resto⁶². Disimetría que se repite en los puestos de trabajo y en el volumen de la gestión administrativa, lo que exige concentrar los esfuerzos en tareas burocráticas que sacrifican su esencial función de velar por el correcto funcionamiento de la ejecución normativa. Todo lo cual lo confirma el escaso número de alertas, a lo largo de su historia, que han nacido a iniciativa de las propias Áreas Funcionales de las correspondientes Delegaciones del Gobierno. La naturaleza de la Alta Inspección de Educación solicita una labor de seguimiento, de lectura diaria y atenta de las páginas del boletín o diario oficial de la Comunidad Autónoma, de las páginas webs en las que alojan las instrucciones que con frecuencia invaden el ámbito reglamentario, sin tiempo material para su cumplimiento. Además, deben utilizar otras formas de vigilancia diaria a través de la prensa local y nacional, que proporcionan pistas de intenciones políticas que se transformarán en jurídicas. Todo ello, vía Delegación del Gobierno, debiera llevar a la formulación de invitaciones inmediatas al cumplimiento normativo dirigidas al órgano competente, además de analizar

60 *Documentum* es una plataforma que se creó, con muy buen criterio, para que las Áreas Funcionales alojasen la normativa de las Comunidades Autónomas en materia educativa, así como los Informes con observaciones o no sobre la adecuación de la norma a la distribución constitucional de competencias. Lamentablemente la plataforma cayó en desuso y los intentos de revitalización se encuentran, hasta la fecha, con problemas técnicos que no la otorgan la eficacia debida.

61 Ante las dificultades de uso de la plataforma *Documentum*, se abrió la posibilidad de disponer de una herramienta de contacto con las Áreas Funcionales más ágil, y así surgió la posibilidad de aprovechar la plataforma *CConnectAA*, que utiliza el INTEF [Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado], con el fin de ofrecer información de interés a lo largo de la semana a los directores y Altos Inspectores de las Delegaciones del Gobierno, con la inclusión de novedades legislativas, estudios jurisprudenciales o doctrinales de interés.

62 Real Decreto 1388/2008, de 1 de agosto (Cataluña), Real Decreto 1319/2008, de 24 de julio (Galicia) y Real Decreto 893/2011, de 24 de junio (País Vasco)

la postura o discrepancia de la comunidad autónoma conforme al Derecho. Estamos ante una serie de actuaciones administrativas de imposible cumplimiento por las Áreas Funcionales de la Alta Inspección por varios motivos, a saber: a) la mayor parte de su tiempo, como hemos señalado, está dedicado– Madrid está desbordada– a la tramitación administrativa de las solicitudes de convalidación y homologación de estudios extranjeros, así como en la entrega de las correspondientes credenciales; b) la dotación de personal para atender sus tareas es insuficiente, dependiendo siempre de lo que las Secretarías Generales de la Delegación del Gobierno decidan; c) la inexistencia de un procedimiento formalizado que les guíe no solo en cómo informarse en el cometido de irregularidades, sino en cómo dirigirse al órgano competente. Recoger y solicitar datos, obtener información, aplicar técnicas de comprobación, levantar actas o redactar informes, comunicarse con el órgano competente y con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, exige disponer de un procedimiento formalizado que a día de hoy no existe; d) es confuso el proceso de intervención, pues mientras el 73.4.d.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público deja en manos de la Delegación del Gobierno las competencias de investigación y actuación, en realidad ésta no puede iniciar ningún tipo de actuación sin el visto bueno de la dirección política, en este caso del Ministro, lo que ralentiza sobremanera el procedimiento, y máxime teniendo en cuenta que desde que se publica la discutible norma el plazo para un requerimiento jurídico es tan solo de dos meses; e) la ausencia de estudios específicos sobre el proceso administrativo que desarrollen el cómo de las tareas de vigilancia de la Delegación del Gobierno, incluidos los aspectos procesales comentados, no ayuda en el ejercicio de control por el Estado de las competencias autonómicas; f) priman, en la designación en el puesto, los criterios subjetivos frente a requisitos objetivos, entre los que debería ser preferente la formación jurídica, lo que resiente el juicio técnico. Detectar los incumplimientos normativos, seguir un procedimiento administrativo para instar a la comunidad autónoma al cumplimiento voluntario y, en caso necesario, promover o interponer, según corresponda, «*conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones procedentes*»⁶³, exige estar versado en conocimientos jurídicos cualificados. Evidentemente, la vigilancia jurídica será más racional cuanto mayor sea la formación especializada del funcionario⁶⁴; g) la falta de formación jurídica señalada se traduce en dificultades para motivar los requerimientos, explicarlos y ofrecer un razonamiento jurídico de los mismos, así como el sentido de la decisión correspondiente. Todas estas circunstancias debilitan la presión jurídica sobre el cumplimiento normativo por parte de las comunidades autónomas.

El resultado es que las Áreas Funcionales de Alta Inspección tienen un volumen

63 Artículo 73.4.d.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

de trabajo burocrático intenso, lo que impide centrar sus energías en la naturaleza de su misión: la vela de la aplicación de la ejecución de la legislación básica del Estado; dar la alerta a tiempo de posibles incumplimientos por parte de las comunidades autónomas. Voy a poner un ejemplo de los que se traducen en alarma social intensamente reflejada en los medios de comunicación y que expresan lo que venimos diciendo: Las resoluciones de 29 de agosto de 2019 de la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura de Murcia, contraviniendo la normativa al exigir una autorización a las familias para la realización de actividades complementarias (el llamado Pin Parental), no se detectó hasta cinco meses después, enero de 2020. Por cierto, esta situación motivó un escrito del Subsecretario del Ministerio de Educación y Formación Profesional, de fecha 17 de enero de 2020, lo que avala lo que venimos diciendo, al recordar a todas las Altas Inspecciones *«la obligación de llevar a cabo con la máxima diligencia, en la que se incluye la inmediatez, las funciones que por ley tiene atribuidas»*⁶⁵

Otras veces, por la presión de los medios de comunicación, o de la política desde el propio Ministerio de Educación u otras instancias, se utiliza indebidamente a la Alta Inspección de Educación al querer que se convierta en una inspección ejecutiva y sancionadora, con claro quebranto de la Constitución. Aun cuando los ejemplos de intenciones en actuaciones que sobrepasan sus funciones son y han sido frecuentes, quizá el caso más llamativo fue el Informe, filtrado a la prensa y recogido por esta de modo parcial y sesgado, sobre libros de texto en Cataluña en 2018, con una clara premeditación política sin motivación y justificación jurídica⁶⁶. Sin entrar en la falta de metodología y rigor en su análisis, olvidaron sus promotores la configuración constitucional de los derechos fundamentales recogidos en el Artículo 20 de la Constitución española, que impide cualquier medida que pueda suponer censura previa por parte de los poderes públicos, lo que excluye la posibilidad de autorización administrativa previa de las publicaciones o el control posterior para su retirada del mercado. Olvidaron que en un Estado de Derecho la configuración constitucional del derecho fundamental a la libertad de expresión no permite la censura previa, correspondiendo a los órganos jurisdiccionales cualquier medida cautelar.

El núcleo del debate y del conflicto ha nacido en Cataluña desde el momento que una parte de sus élites políticas decidieron a partir de 1990 impulsar el sentimiento catalán de los profesores, padres y alumnos, en una creciente catalanización de la es-

64 Corresponde a Max Weber vincular en las organizaciones administrativas la racionalidad y formación profesional del funcionario. Weber, M. (1993), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Mexico, FCE., pp. 173-180.

65 Con fecha 17 de enero de 2020 el Secretario de Estado de Educación firmó el requerimiento jurídico y, como consecuencia del cual, la justicia procedió a anular cautelarmente las Instrucciones de la Consejería de Educación y Cultura de Murcia.

66 Información en *El Mundo*, disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2018/09/17/5b9eab70e2704e08228b459e.html>

cuela, en detrimento de lo español, como se deriva claramente del llamado Plan Pujol⁶⁷. Plan que fija los objetivos y las actividades a desarrollar en la enseñanza, universidades, medios de comunicación, la Administración y su proyección exterior. Esta política de sensibilización nacionalista colectiva, que ha llevado a defender en unos sectores de la sociedad catalana la apelación a su voluntad y a su identidad frente a la española, provocó en el año 2017 una fortísima tensión en las costuras constitucionales con la convocatoria de un referéndum ilegal y la declaración unilateral de independencia. Un conflicto político y jurídico que una parte de los constitucionalistas han considerado, en parte, fruto del adoctrinamiento nacionalista en las escuelas por incumplimiento constante de los deberes constitucionales, lo que entendían que exigía, entre otras medidas, reforzar y revitalizar el poder del Estado mediante una Alta Inspección jerárquica y ejecutiva. En este contexto, el grupo político Ciudadanos, el 18 de octubre de 2017, presentó en el Congreso de los Diputados una sistematizada propuesta para convertir a la Alta Inspección en una figura de contenido ejecutivo y sancionador⁶⁸. Consideraba que su figura estaba por regular y su vida hasta el momento no era más que «*una unidad burocrática sin capacidad alguna de ejecutar la función constitucional*». Su modelo, inspirado en las agencias independientes, pretendía configurarlo mediante un régimen que otorgara plena independencia en sus decisiones a sus integrantes. Dotada de personalidad jurídica, orgánicamente dependiente del Ministerio de Educación e independiente funcionalmente, la colocaba en estrecha vinculación con el poder legislativo. Contaría con un Estatuto orgánico, y se estructuraría a través de dos figuras: el director y el Consejo de la Agencia formado por cuatro personas de reconocido prestigio. A su vez proponía la creación de un Comité Técnico, que asesoraría a la Comisión de Educación del Congreso. Comisión que elegiría, a su vez, al presidente y cuatro vocales de este Comité técnico. Este Comité Técnico estaría encargado de proponer una terna, que contaría con el visto bueno de la Comisión del Congreso, entre los que elegiría y nombraría el Gobierno al director y miembros del Consejo. Sus facultades inspectoras, iniciadas de oficio o por iniciativa de los ciudadanos, incluían las visitas a los centros docentes públicos y privados de los territorios, el acceso a la documentación de estos, además de dictar disposiciones de desarrollo y ejecución de las leyes y disposiciones reglamentarias a través de circulares e instrucciones de carácter vinculante. La Agencia podría dirigirse a la Fiscalía General del Estado para la puesta en conocimiento de hechos que

67 El ex presidente de la Generalitat Jordi Pujol y su equipo, en 1990, plasmó el proceso de catalanización de la sociedad en un ilustrativo documento que publicó *El Periódico* de Cataluña el 28 de octubre de 1990.

68 Proposición de Ley para la creación de una Agencia Independiente que asuma las funciones de la Alta Inspección Educativa, la Agencia de la Alta Inspección Educativa. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Proposiciones de Ley, 27 de octubre de 2017, nº-168-1.

considerase delictivos para el inicio de las actuaciones de exigencia de las responsabilidades legales, en particular, las penales, contra los responsables. Toda esta propuesta era, y es, un síntoma de la perplejidad que un sector de la sociedad española, y del grupo político Ciudadanos, con que vivían la sensación de permanente incumplimiento de la legalidad educativa en una determinada autonomía, con los consiguientes efectos en la cuestión nacional. La propuesta, que trataba en su motivación de evitar las quejas sobre la disfuncionalidad e inoperancia de la Alta Inspección en materia de educación, y que no contó con apoyo parlamentario alguno, era disparata jurídica y constitucionalmente⁶⁹. Y lo era por dos motivos fundamentales: a) no respetaba la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional con unos contornos y límites muy precisos de la Alta Inspección de Educación del Estado; b) no respetaba ni el espacio y ni el horizonte del parlamentarismo con su esquema de división de poderes al situar la Agencia de Alta Inspección, de naturaleza administrativa, casi fuera del ámbito gubernativo y próxima al legislativo, lo que quebraba el Título IV de la Constitución que trata dos niveles conjuntamente, uno político, el Gobierno, y otro técnico e imparcial, la Administración que dirige el primero. Y es que Gobierno y Administración son dos niveles- político y técnico – de una entidad única. Cercenar las funciones del poder ejecutivo y desplazar su posición administrativa hacia el poder legislativo, no se compadece con la voluntad de la comunidad democráticamente expresada en la Constitución⁷⁰. A pesar de estas dos notas que invalidan la propuesta de la Agencia Independiente de la Alta Inspección por su inconstitucionalidad y falta de distanciamiento frente al poder legislativo, situándola en el espacio de las ideologías y narrativas ideológicas de los grupos políticos, incluso en el ámbito veces inhóspito del debate parlamentario y, en consecuencia, orientada por parámetros subjetivos, el Grupo Ciudadanos ha vuelto a plantear, en dos detalladas enmiendas al proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, su propuesta de una Agencia Independiente, con el argumento de que⁷¹:

«Su realidad institucional la incapacita para prestar las importantes funciones que la Constitución asigna a la Alta inspección del Estado. Independizando la Agencia, se pretende conseguir que las importantes funciones que se le asignan para el cumplimiento de la función constitucional expuesta obren en atención, exclusivamente, a criterios objetivos de legalidad, sin distracción política y oportunistas».

Esta preocupación por la Alta Inspección va estrechamente vinculada al concepto

69 El 27 de octubre de 2017 el Senado aprobó, por 244 votos a favor, 47 en contra y una abstención, la aplicación del artículo 155 de la Constitución para frenar el proceso independentista de Cataluña.

70 Sobre la posición de la Inspección de Educación en el esquema de especialización de poderes constitucionales, véase Ramírez Aísa, E. (2021), *La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española*, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional.

de nación española que manifiesta, o no, cada grupo político, lo que la ha convertido en objeto de deseo en sus discursos. Utilizando la tipología del nacionalismo en Anthony Smith, nos situamos en el nacionalismo como doctrina o ideología⁷², desde donde leemos sus discursos, perfectamente legítimos, vemos que unos levantan el bisturí para su exterminio administrativo o, por el contrario, para reforzarla frente a las políticas identitarias. Y es que, en nuestro actual contexto político - muy al contrario de lo que ocurrió en el año 2006 con ocasión del debate de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se desarrolló bajo las ambigüedades nacionalistas⁷³-, se ha terminado utilizando a la Alta Inspección de Educación como instrumento con fines políticos vinculados al concepto partidista de nación, tratando de reforzar o debilitar esta institución del Estado según el caso. Si el proyecto de Ley presentado por el Gobierno del Partido Socialista y Unidas Podemos dejaba la Alta Inspección en el estado en que se hallaba, lo que no deja de mostrar una concepción de España, el resto de las enmiendas traslucen el esfuerzo identitario de cada grupo político⁷⁴. La propuesta del Gobierno de coalición, aséptica, se situó en un neoespañolismo sustentado en un lenguaje cívico-republicano, pero sin un armazón teórico sobre el valor sentimental de España como nación, lo que contribuye a la sempiterna vida lánguida de la Alta Inspección. Sin embargo, sí son claras y contundentes las enmiendas procedentes del nacionalismo soberanista y, en consecuencia, claros defensores del derecho de autodeterminación, representado por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu que solicitó la supresión de la Alta Inspección de Educación, en plena sintonía con el Grupo Parlamentario Republicano (ERC), trasladando sus competencias a la Inspección de Educación territorial. Adición que compartió plenamente el Grupo Parlamentario Plural con la excepción de que dejó abierta la posibilidad de que de que pudiera existir algún órgano de coordinación con el Estado «*sin que implique la existencia de funcionario específico*»⁷⁵. Evidentemente, si se debilita la institución que ejerce funciones de fiscalización

71 Enmiendas con los números 837 y 839 al artículo 148 y disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2006; de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 20 de octubre de 2020, núm. 7-2, pp. 548 y 550.

72 D. Smith distingue el nacionalismo como proceso de formación; el nacionalismo como sentimiento de pertenencia; como lenguaje pleno de símbolos; como movimiento social y como doctrina o ideología. Smith, A. (1976), *Las teorías del nacionalismo*, Barcelona, Edicions 62.

73 En el debate de la Ley Orgánica de Educación de 2006, solo el diputado del Bloque Nacionalista Gallego, Francisco Rodríguez Sánchez, a través de su enmienda 113, propuso la supresión de la Alta Inspección, pues entendía que sus competencias debían corresponder a las Comunidades Autónomas. Por el contrario, los grupos nacionalistas, tanto el Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Cataluña y Convergencia y Unió, se limitaron a proponer mejoras técnicas con el fin, según manifestaron, que la Alta Inspección no se arrogase competencias que no le habilitaba el artículo 149.1.30 de la Constitución. El Grupo Parlamentario Popular se limitó a añadir alguna atribución a la Alta Inspección, que años después incorporaría a la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, como la inclusión de la fiscalización de los libros de texto o la elevación a las autoridades del Estado de una Memoria anual sobre el Estado de la enseñanza en España. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. VIII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 17 de noviembre de 2005, núm. 43-8. Enmiendas al articulado. 121/000043 Orgánica de Educación.

74 Véase Béjar, H. (2007), «Los discursos del nacionalismo en España», *Claves de Razón Práctica*. Julio-Agosto, núm. 174, pp.36-40. Santiago Armesilla se ha preguntado por las razones que han llevado a la izquierda española a una desafección en relación con la idea de España, encontrando en el triunfo del Krausismo y, en consecuencia, en la débil introducción en España de la obra de Hegel

normativa, se ensancha el espacio para desarrollar políticas en los territorios que les permitan pasar de modo progresivo «*de un hecho nacional (nacionalidad) a un derecho con soberanía*»⁷⁶. Debe notarse, ante esta postura de los partidos de la izquierda radical, su extraña mutación, pues donde antes ponían el acento en la igualdad y el universalismo, en su lugar levantan su nación y sus tradiciones del pasado; de ahí que entiendan que la Alta Inspección, que mira la totalidad, unidad y objetividad frente a la pluralidad, parcialidad y subjetividad, es un obstáculo en la defensa de la cultura particular y exclusiva que defienden. En la medida que estos grupos defienden un proyecto político particularista y no universalista, frente al proyecto común de la izquierda definida, y aunque sea extrañamente en nombre del progreso y de la democracia, la Alta Inspección del Estado no se aviene al conservadurismo cultural que propugnan, palanca de su nación particular en marcha⁷⁷.

En el espectro ideológico contrario encontramos, en VOX, un partido proclive al uso de la argumentación emocional y al que podemos situar dentro de un nacionalismo españolista tradicional, aunque en este caso concreto presentó un perfil moderado, pues se limitó a proponer el reforzamiento de la Alta Inspección al situar al frente de la misma a un funcionario del Cuerpo de Inspectores de Educación, con 10 años de ejercicio profesional y designado previo concurso-oposición, creyendo de este modo que la alejaba de la colonización política. Propuesta que ha reiterado con la presentación el 26 de noviembre de 2021 de una proposición no de ley a la mesa del Congreso, para su debate en la Comisión de Educación y Formación Profesional. De esta guisa piensan que la Alta Inspección se conduciría sin subordinación al partido que ocupa en cada momento el Gobierno, actuando con más firmeza frente a los incumplimientos autonómicos. Un planteamiento con notables similitudes al del Grupo Parlamentario Popular, cuya enmienda reclamó la creación del Cuerpo administrativo de la Alta Inspección del Estado, dejando en una futura ley su configuración, la composición de su plantilla y el sistema de acceso, que sería por concurso-oposición⁷⁸. Futura ley que presentó a la

y de Marx, como las razones, entre otras, entre las que también considera el peso histórico y político del anarquismo, que explican el débil armazón teórico de la izquierda con la cuestión nacional española. Armesilla, S. (2017), *El marxismo y la cuestión nacional española*, Barcelona, El Viejo Topo, pp. 316-317.

75 Enmienda núm.129 al proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 3/2006, de 3 de mayo, de Educación, la presentó el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, núm. 2-7, opus.cit., p.99. La enmienda del Grupo Parlamentario Plural, compuesto por diversos grupos políticos como Más País, Compromís, Teruel Existe, Coalición Canaria, Nuevas Canarias, BNG, CUP., con el número 622, en *Ibidem*, p. 417. Aunque en el Boletín Oficial firman los grupos políticos colectivamente, es presumible que la CUP y BNG apoyaran la enmienda de Bildu y no la del Grupo Parlamentario Plural.

76 Ovejero, F. (2021), *Secesionismo y Democracia*, Barcelona, Página indómita, p.81.

77 Sobre la mutación de la izquierda Águila, R. del (2008), *Crítica de las ideologías. El peligro de las ideologías*. Madrid, Taurus, pp.71-76. Propuesta que ha reiterado con la presentación el 26 de noviembre de 2021 de una proposición no de ley a la mesa del Congreso, para su debate en la Comisión de Educación y Formación Profesional.

mesa del Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 2021 a través de una proposición de ley. Si las propuestas de los grupos soberanistas, desde el punto de vista constitucional, no tienen sentido, pues la Alta Inspección es un poder inherente al Estado compuesto español, las del Grupo Parlamentario VOX como del Grupo Parlamentario Popular no dejan de ser meros intentos cosméticos de mejorar sus reglas técnicas, sin entrar siquiera en sus procedimientos administrativos y de relaciones con el órgano competente autonómico, tratando de dotarla de una mayor autonomía operacional. Estos grupos, alineados en el espectro clásico de la derecha y extrema derecha, en la medida que defienden la nación española y, en consecuencia, el derecho positivo del Estado, en clara afinidad con la coalición de gobierno PSOE-Unidas Podemos, se involucran en la defensa de la Alta Inspección a través de las mejoras técnicas comentadas.

La Alta Inspección es un poder de vigilancia o supervisión que forma parte de la unidad y totalidad que representa el Estado, de ahí su justificación y necesidad. Es cierto: cabe mejorarla en sus reglas orgánicas de funcionamiento, incluso la doctrina constitucional ha dado algunas pistas; también cabe, además de dejarla en su actual vida lánguida, suprimir su figura para que otras instancias cumplan su función, lo que está ocurriendo en parte en la actualidad como tendremos ocasión de indicar.

MÁS ALLÁ DE SU VIDA LÁNGUIDA.

Hemos justificado la Alta Inspección de Educación en materia no universitaria por ser inseparable de la legislación y del interés general a ella vinculado. Hemos trazado su actual configuración, con el respaldo de la voluntad constitucional. Un trazado que podría reforzarse en sus atribuciones habilitando por ley la figura del comisionado, su procedimiento administrativo de actuación y, quizá, la emisión de instrucciones en casos excepcionales que sirvieran para clarificar dudas en leyes que utilicen cláusulas generales y conceptos jurídicos indeterminados. Instrucciones que, en combinación con órganos de coparticipación, nunca podrían, en avenencia con el Tribunal Constitucional, situarse en una estricta relación de jerarquía. El comisionado se limitaría a tomar testimonio y realizar averiguaciones. Una empresa que hoy se presenta excesivamente ambiciosa, pues no cuenta con apoyo político suficiente. Habrá que esperar para tomar un nuevo impulso, si es posible.

El poder de vigilancia de la ejecución normativa no se limita a la Alta Inspección. En el sistema de judicialización de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no está sola la Alta Inspección de Educación. Precisamente el hecho de que

78 Enmienda núm. 1130, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, XIV Legislatura, 20 de octubre, núm. 2-7, p. 771. El Grupo Parlamentario Popular, en su justificación, se limita escuetamente a señalar: «mejora técnica». Futura ley que presentó a la mesa del Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 2021 a través de una proposición de ley.

de la Constitución derive un poder de vigilancia o supervisión general, ha permitido que se hayan introducido mecanismos de intervención complementarios y alternativos, y más efectivos, que la Alta Inspección de Educación. Nada impide al poder ejecutivo utilizar otras figuras de supervisión o vigilancia sobre cualquier disposición y materia. Es el caso de la Comisión de Seguimiento de Disposiciones Autonómicas, inserta en el organigrama en la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, del Ministerio de Política Territorial, que asume el seguimiento jurídico de los aspectos competenciales de los proyectos normativos, las disposiciones y los actos de las comunidades autónomas desde el punto de vista de su adecuación a la Constitución y al bloque de constitucionalidad⁷⁹. Esta Comisión, a la que unas veces le llegan alertas de otros Ministerios y otras solicita a estos informes, vela por la ejecución de la legislación del Estado como por la constitucionalidad de proyectos o proposiciones de ley, Leyes, Decretos legislativos autonómicos y disposiciones reglamentarias, así como si se las disposiciones, resoluciones y actos de los órganos de las comunidades autónomas dan lugar a un conflicto de competencia⁸⁰. Analiza las normas, acota los artículos objeto de reproche y señala qué competencia es dañada; se asesora de la Abogacía del Estado para terminar, si lo acuerda, con distintas actuaciones, entre otras: a) solicita informe al Ministerio de Educación si tiene dudas razonables de la regulación autonómica, tanto si son proyectos de ley o proposiciones de ley, como leyes o disposiciones reglamentarias; b) cuando de las observaciones entiende que no son suficientes para presentar un recurso, emite y traslada una carta de colaboración a la comunidad autónoma; c) en el caso de norma con rango o fuerza de Ley, trata el cierre del expediente con la inclusión de los informes jurídicos pertinentes, pudiendo proponer la apertura de un procedimiento conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dentro del plazo ordinario de tres meses para recurrir o iniciar un nuevo período de seis meses para intentar llegar a un acuerdo de modificación de la norma o de interpretación de la misma⁸¹. Si en la propuesta se decide la suspensión de la norma en aplicación del artículo 161.2 de la Constitución, elabora un informe exhaustivo, con una valoración de los perjuicios que pueda causar al interés general. Evidentemente, estos casos de normas con rango o fuerza de Ley, el poder ejecutivo, cualquiera que sea su orientación, maneja la situación con mesura y prudencia, y máxime si el grupo político dirigente de la comunidad autónoma contribuye con sus diputados en apoyo del Gobierno. La

79 Artículo 5.1 del Real Decreto 683/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial.

80 Corresponde al Capítulo II, del Título IV, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional la regulación de los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí. Conflicto que puede ser positivo, cuando se reclama la titularidad de una competencia, o negativo, cuando el Estado el ente territorial declina la misma por considerarse incompetente.

80 Artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, Los acuerdos se publican en el Boletín Oficial del Estado.

Alta Inspección de Educación, como vemos, no es la única institución encargada de velar por la colisión jurídica con una comunidad autónoma. Otras instancias, como la precitada Comisión de Seguimiento de Disposiciones Autonómicas, aparecen como escudo para apreciar la conformidad o disconformidad de la ejecución normativa en materia educativa, o de otras materias, por las comunidades autónomas. A pesar del alambicado trenzado de distribución de competencias, el Estado, contra la opinión corriente, dispone de mecanismos eficaces para lograr el respeto a la legislación básica en materia educativa. No solo la Alta Inspección de Educación asegura la sumisión a la unidad constitucional en defensa del título competencial del Estado en educación. Incluso, como hemos visto, la capacidad supervisora del Estado está intacta, aunque no se hubiera creado la figura de la Alta Inspección, pues nada le impide actuar sobre la correcta interpretación de las normas estatales. Y es que la capacidad de vigilancia encuentra su acomodo en la propia Constitución y con los mecanismos en ella previstos, que los tiene.

Disponemos de una figura, en materia de educación, que ejerce la competencia estatal de vigilancia que se circunscribe al control de la ejecución normativa, sin que se hayan detallado los instrumentos de control. Un esquema, por cierto, próximo a los países de corte federal o regional de nuestro entorno. Italia, desde la reforma constitucional del año 2001, derogó el artículo 127 que había implantado desde 1947 un control administrativo al exigir que toda Ley o norma regional fuera comunicada al Comisario o representante del Gobierno previamente a su aprobación, quien debía visarla antes de su promulgación. Hoy, como consecuencia de este giro federalista, el control de legalidad y ejecución normativa de las Regiones es jurídico, está en manos del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios. En Alemania, el control es igualmente jurídico⁸²; su sistema escolar, en su totalidad, está «sometido a la supervisión del Estado» o Länder conforme con el artículo 7.1 de su Constitución, y con el escudo del artículo 84.3 que detalla los instrumentos de control de la Federación. Mientras el Tribunal Constitucional ha ido poniendo el acento en la jurisdicción ordinaria como instrumento de control, al tiempo que, por efecto del consenso político, se ha ido consolidando el federalismo cooperativo⁸³. En Suiza, organizada la enseñanza por los cantones bajo el principio de subsidiariedad⁸⁴, y aunque otorga a la Asamblea Federal⁸⁵ una función de vigilancia de sus resoluciones y ejecución del Derecho Federal, el control es también jurídico a través de su Tribunal Federal que resuelve mediante sentencia judicial las diferencias entre la Confederación y los cantones. Austria, por el contrario, no es un referente, como bien nos explicó por qué Eduardo García de Enterría⁸⁶:

81 Artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, Los acuerdos se publican en el Boletín Oficial del Estado.

«El ejemplo austríaco tiene menos interés para nosotros, supuesto lo que ya sabemos sobre las peculiaridades de su federalismo de ejecución, escasamente federal y más bien estrictamente centralizado, mediante el concepto de Administración federal indirecta, que hace a los órganos ejecutivos de los Länder órganos a la vez de la Federación, a la que están jerárquicamente subordinados en sentido estricto. Por eso no debe hablarse de poder de supervisión o vigilancia (aunque la Constitución lo hace en el artículo 15.8), sino de poder de mando directo que engloba todos los poderes de fiscalización»

Con estas notas comparadas queremos resaltar el hecho de que la Alta Inspección del Estado se reviste de un carácter jurídico en su contenido y ejercicio, aunque con diferencias de detalle, al igual que los países descentralizados de nuestro entorno europeo. No somos originales.

Hemos concluido que la Alta Inspección se justifica en el arquitecno constitucional con un contenido y alcance consolidado por la jurisprudencia constitucional, pues es el instrumento de integración del sistema educativo no universitario. Igualmente hemos sostenido que este poder de vigilancia puede articularse de otra manera, pues en definitiva solo es un control jurídico *«sobre la correcta interpretación de las normas estatales, así como de las que emanan de las asambleas comunitarias, en su indispensable interrelación»*⁸⁷. Pero ello no impide reconocer su vida lánguida en su actual configuración, sus ineficiencias administrativas, jurídicas y políticas en un Estado de estructura plural y compleja como el nuestro. Quizá estos vicios, desviaciones e incumplimientos no sean responsabilidad de la ineficacia de la Alta Inspección de Educación. Algo tendrá que ver nuestro modelo constitucional abierto y la cortesía al mismo, a la unidad del

82 Art. 62.1: La educación pública es competencia de los cantones.

83 La institución más importante es la Conferencia Permanente de Ministros de la Cultura de los Estados de la República Federal Alemana, creada en 1949. Sus decisiones, que en la mayor parte de los casos tienen que tomar por unanimidad, son recomendaciones; en 1975 se creó la Comisión mixta para la planificación de la enseñanza, cuyas resoluciones se toman por mayoría cualificada, aunque los Länder en minoría no están obligados a seguir los acuerdos; El Consejo Científico creado en 1957, con atribuciones sobre la investigación científica.

84 Art. 62.1: La educación pública es competencia de los cantones.

85 La Asamblea Federal está compuesta por el Consejo Federal o autoridad gubernativa y el Consejo de Estados compuesto por 46 diputados de los cantones.

86 García de Enterría, E., op.cit., pp. 89-90.

87 STC 6/1982, FJ3.

88 No hay unidad de Estado, afirma Juan José Solozábal, sin la unidad de su causa que es la nación, Solozábal Echavarría, J.J. (2019), *Pensamiento federal y otros estudios autonómicos*, Madrid, Iustel, p.411.

89 Álvarez Junco explica con meridiana claridad la situación en perspectiva histórica: «La Transición a la democracia... que resolvió tantos problemas, no consiguió resolver el de la distribución territorial del poder ni el de la consolidación de la identidad nacional. La Transición fue un pacto de élites que no se planteó una nueva educación política que incorporara como ingrediente esencial la identidad colectiva compartida... al transferir la educación y la cultura a los nacionalistas, se dejó en sus manos la formación de las nuevas generaciones, que han crecido al margen de los mitos españolistas y entre las que tienen gran atractivo hoy las demandas independentistas. Esta es la situación actual». Álvarez Junco, J. (2016), *Dioses útiles. Naciones y Nacionalismos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, p.199.

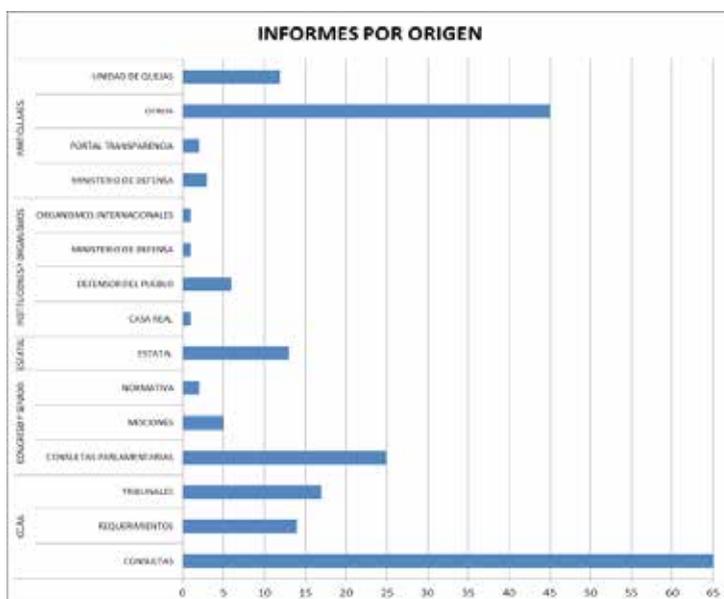
Estado que se asienta en la de la nación española⁸⁸ junto al respeto a las convicciones y reglas democráticas⁸⁹.

ALTA INSPECCIÓN	TOTAL SOLICITUDES
Alta Inspección de Educación en Andalucía	3.673
Alta Inspección de Educación en Aragón	1.062
Alta Inspección de Educación en Asturias	567
Alta Inspección de Educación en Canarias	1.615
Alta Inspección de Educación en Cantabria	492
Alta Inspección de Educación en Castilla y León	1.465
Alta Inspección de Educación en Castilla-La Mancha	1.289
Alta Inspección de Educación en Extremadura	262
Alta Inspección de Educación en Illes Balears	945
Alta Inspección de Educación en La Rioja	320
Alta Inspección de Educación en Madrid	9.635
Alta Inspección de Educación en Murcia	982
Alta Inspección de Educación en Navarra	888
Alta Inspección de Educación en Valencia	5.095
TOTAL AAI	28.290

GRÁFICO 2. Informes realizados desde la unidad del Ministerio de Educación y Formación Profesional en 2018. Fuente: Memoria Alta Inspección de Educación.

ANEXOS

GRÁFICO 1. Número de solicitudes de convalidación y homologación de estudios no universitarios por área de alta inspección. Año 2018. Fuente: Memoria Alta Inspección de educación.



BIBLIOGRAFÍA

Águila, Rafael del (2008), *Crítica de las ideologías. El peligro de las ideologías*. Madrid, Taurus.

Alegre Martínez, Miguel Ángel (2004), «Significado e implicaciones de la reforma del artículo 127 de la Constitución Italiana: La desaparición del control previo de constitucionalidad sobre las leyes regionales», UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, semestre 2003-1er, semestre 2004, pp. 421-435

Álvarez Conde, Enrique (2004), La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm.2, julio-diciembre, pp. 23-42

Álvarez Junco, José (2016), *Dioses útiles. Naciones y Nacionalismos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Álvarez-Álvarez, Carmen; Carmen ; Rodríguez-Bravo, Marco F. y Camacho-Prats, Alexandre (2019), «La alta inspección en educación: un servicio desconocido del sistema educativo español», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 27, Nº. 82, 15 de julio.

Aragón Reyes, Manuel (1999), *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Aragón Reyes, Manuel (2013), «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.98, mayo – agosto, pp. 191-199.

Armesilla, Santiago (2017), *El marxismo y la cuestión nacional española*, Barcelona, El Viejo Topo.

Béjar, Helena (2007), «Los discursos del nacionalismo en España», *Claves de Razón Práctica*, Julio-Agosto, núm. 174, pp.36-40.

Cascajo Castro, José Luis (1984), «En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada alta inspección», *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm.10,2, pp. 89-102

Damián Traverso, Juan (1978), *Educación y Constitución*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, Libros I y II.

Esteban Frades, Santiago (2019), «El devenir de la Alta Inspección educativa: una

situación inconclusa», *Avances en supervisión educativa*, núm. 31, disponible: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/654/544>.

Fernández González, Demetrio, «La alta inspección de educación», en Vázquez Cano, Esteban (Coord), (2017), *La inspección y supervisión de los centros educativos*, Madrid, UNED, pp. 115-132.

Fleiner, Thomas y Produlliet, Jeanne (1997), «La ejecución en Suiza», en *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, pp. 183-197.

Galván Palomo, Francisco, «la Alta Inspección», en *Revista Avances de Supervisión Educativa*, núm. 9, disponible <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/330>.

Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano. (2017), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.

Gamero Casado, Eduardo. (2015), *Desafíos del Derecho Administrativo en un mundo en disrupción*, Granada, Comares

García de Enterría, Eduardo (1983), *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, Cuadernos Civitas.

García Morillo; Joaquín (1996), «La versatilidad de lo básico», *Revista de Administración Pública*, nº 139, enero abril, pp.125-151.

Gil-Robles, José María. (1986), *Control y autonomías*, Madrid, Cuadernos Civitas.

González Navarro, Francisco (1993), «Vías procesales para acabar con el incumplimiento en la ejecución autonómica de la legislación del Estado», en *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía institucional): estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*. Madrid, Civitas, Vol. 1, pp. 302-340.

Muñoz Machado, Santiago, (2013), *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid, Iustel.

Ramírez Aísa, Elias (2021), *Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución española*, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional, Madrid, Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Ramírez Aísa, Elias (2022), *La alta Inspección de Educación en perspectiva comparada e histórica*, *Avances en supervisión, Educativa*, 37, (en prensa)

- Sartori, Giovanni (2005), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Smith, Anthony (1976), *Las teorías del nacionalismo*, Barcelona, Edicions 62.
- Soler Fierrez, Eduardo (2001), *La supervisión educativa en sus fuentes*, Madrid, Santillana.
- Solozábal Echavarría, Juan José (2019), *Pensamiento federal y otros estudios autonómicos*, Madrid, Iustel.
- Tolivar Alas, Leopoldo (1981), *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Torno Mas, Joaquín, «La reforma de la Administración periférica del Estado», en VV.AA., (1997), *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, pp. 17-76.
- Vandelli, Luciano (1982), *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Vila Miranda, Carmen (1984), «Concreciones sobre la función de alta inspección como supervisión», *Revista de Derecho Político*, UNED, 21, pp.179-183.
- Weber, Max. (1993), *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, FCE.

La Inspección de Educación es un instrumento imprescindible del poder público para garantizar el derecho a la educación y su efectiva prestación. Es una institución de garantía y control. Desde esta perspectiva, el ciudadano, sujeto político de derechos, necesita a la Inspección de Educación.

La presente obra analiza por vez primera la Inspección de Educación desde el Estado, que no es otra que la que ejerce el Ministerio de Educación sobre su ámbito de gestión, centros y programas en el exterior, así como el título competencial de la Alta Inspección en materia de enseñanza no universitaria sobre la ejecución por parte de las comunidades autónomas de la normativa básica.

En sus páginas se afronta el estudio de las distintas inspecciones que compete al Ministerio de Educación para proponer una reorganización de estas, su labor en las acciones educativas en el exterior, su relación con la modalidad específica de las escuelas europeas, la función de evaluación como instrumento esencial de diagnóstico del sistema educativo y se finaliza con un exhaustivo análisis de la controvertida figura de la Alta Inspección de Educación. Temas tratados con rigor sin cuya lectura es imposible comprender los problemas del sistema educativo y su legalidad constitucional.

USIE EDUCA NOVA

 usie.es

 geinsp@usie.es