

El devenir de la Alta Inspección educativa: una situación inconclusa

/

The future of the High Educational Inspection: an unfinished situation

Santiago Esteban Frades

Inspector de Educación

Director del Área de la Alta Inspección de Educación en Castilla y León

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.654>

Resumen

El objeto de este trabajo es dar a conocer a la opinión pública el quehacer de la Alta Inspección educativa desde distintos puntos de vista, teniendo en cuenta la relevancia que ha adquirido la misma en los medios de comunicación por los acontecimientos políticos que se viven en España, sobre todo, con la cuestión catalana. En la configuración legal se hace un recorrido histórico de la Alta Inspección desde el mandato constitucional de 1978 hasta la configuración en la Ley Orgánica 2/2006 de Educación de 3 de mayo, pasando por la definición en los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas y los Reales Decretos que han ido conformando su organización y funciones. Se explicita como han ido evolucionando las competencias de la Alta Inspección y se estudia, por su importancia, la interpretación que ha realizado el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias sobre cuál debe ser su papel de comprobación, fiscalización o verificación de la normativa básica del Estado en materia

educativa. Se hace un análisis de los procedimientos que utiliza esta institución para llevar a cabo su trabajo, así como las principales tareas que desarrolla, su dependencia orgánica y funcional, así como el análisis comparado con otras altas inspecciones del Estado.

Palabras clave: Alta inspección; educación; Tribunal Constitucional; Constitución 1978; competencias; dependencia orgánica; Estado; organización; procedimientos.

Abstract

The purpose of this work is to publicize the task of High Educational Inspection from different points of view, taking into account the relevance that it has acquired in the media due to the diverse political events that are taking place in Spain at the moment, primarily in relation to the current conflict in Catalonia. In the legal configuration a historical tour of High Inspection is made from the constitutional rule in 1978 until the configuration in the Organic Law 2/2006 on Education on May 3, going through the definition in both the Statutes of the Autonomous Communities and the Royal Decrees that have been shaping its organization and functions in the course of time. It is detailed how the competences of the High Inspection have evolved and the importance of the interpretation that the Constitutional Court has made in different sentences of the judges on what the High Inspection's role of crosscheck, audit or verification of the state basic regulations in educational matters must be. An analysis is made of the procedures used by this institution to carry out its work, as well as the main tasks it accomplishes, its organic and functional dependence and the analysis compared with other High State Inspections.

Keywords: High inspection; education; Constitutional Court; Constitution 1978; competences; organic dependence; State; organization; procedures.

Introducción

Para comprender el sentido de la Alta Inspección educativa (AI) hay que situarla en el marco constitucional¹ del Estado de las Autonomías, donde junto con otras inspecciones se configuran controles para la garantía de derechos fundamentales y principios rectores de la política social y económica en áreas tan importantes para la sociedad como la educación, la salud, el trabajo, la Seguridad Social, etc. Diversas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) le dan a estas inspecciones un papel ajustado a un Estado social y democrático de Derecho y han dejado claro que son el poder de vigilancia y control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, pero con una función de mera verificación o comprobación de que las normas y disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas garanticen el cumplimiento de las normas básicas, pero nunca con una intención ejecutiva o de injerencia en sus competencias. Se entiende jurídicamente que estas inspecciones forman parte del engranaje de la organización de un Estado que avala el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Prueba de ese sentido constructivo es que quien primero establece la existencia de la AI de forma expresa son los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña en 1979, de lo que se deriva un compromiso de compartir competencias en materia educativa para hacer efectivo el derecho a la educación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y reconociendo la existencia positiva de órganos de control.

Hasta hace relativamente poco tiempo, la mayor parte de la ciudadanía no sabía de la existencia de esta institución, pero con los acontecimientos en Cataluña se ha puesto, a través de los medios de comunicación, en primera página. Álvarez Álvarez y Cortés Valenciano (2018) dan su opinión al respecto:

Si hasta ahora la Alta Inspección de Educación ha pasado desapercibida era porque aparentemente —subrayemos el adverbio:

¹ Lo regula la Constitución en su artículo 150: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

aparentemente— no se habían producido disfunciones en el ejercicio de las competencias educativas por parte de las comunidades autónomas. En el momento en el que se ha producido una deslealtad manifiesta al orden constitucional por parte de una de esas comunidades, se ha abierto paso la evidencia de que el Estado se encuentra con las manos atadas a la hora de intervenir en ese tipo de conflictos porque la práctica totalidad de las competencias en materia educativa están transferidas a las comunidades autónomas. Entonces muchos de los tertulianos y arbitristas que pululan por los medios de comunicación se acordaron de que el Ministerio de Educación cuenta en todas las comunidades autónomas con un organismo denominado *Alta Inspección de Educación* y volvieron sus ojos hacia él pensando que era el instrumento adecuado para dar una respuesta eficaz a las situaciones creadas.

La AI dormía, desde aquellos recursos de inconstitucionalidad de los primeros años 80, en el sueño de los justos, pasando sin pena ni gloria por la regulación en la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) y en la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

Ese reciente protagonismo ha llevado a que, nada más y nada menos, en un pleno de las Cortes se haya debatido una proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos² para la creación de una Agencia Independiente (Agencia de la Alta Inspección Educativa) que asuma las funciones de la AI; en la exposición de motivos se afirma que la AI no se ha regulado de acuerdo con la función constitucional y que es “una unidad burocrática sin capacidad alguna de ejecutar la función constitucional”. Sólo votó a favor el grupo que la proponía; el Partido Popular se abstuvo y propuso una

² Marta Martín y Xavier Pericay , miembros de Ciudadanos, argumentan en un artículo publicado en El País (20-12-2017), con un título llamativo: “Despolitización de la alta inspección educativa”, la necesidad de reactivar la figura de la AI.

proposición no de ley para que la inspección, actuando de oficio o a instancia de parte, realizara requerimientos e inspecciones en centros educativos, así como elaborara informes sobre las decisiones que adopte la Administración educativa en relación con la comprobación de la inclusión de los aspectos técnicos del currículo (dentro de los currículos respectivos) y que éstos y los libros de texto y otros materiales curriculares se cursen de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente y la garantía de igualdad de derechos todo el alumnado para que la AI pudiera hacer requerimientos e inspecciones en los centros educativos.

El resto de los grupos políticos vieron muy desafortunada esta propuesta y la tacharon de oportunista afirmando que no existían datos sobre un problema generalizado de adoctrinamiento en España. La dialéctica sobre este tema siempre va a llevar a que los más federalistas juzguen a esas instancias como coercitivas y limitadoras de competencias y los más centralistas reivindiquen dotarlas de más poder ejecutivo e interventor.

1. Configuración legal

La Constitución de la 2ª República contemplaba que el Estado ejerciera la suprema inspección para asegurar el cumplimiento de las disposiciones referidas a educación³. La Constitución Española de 1978 no contempló de forma específica la figura de la AI pero sí reconoció de forma general, en el artículo 27.8, que los poderes públicos inspeccionaran y homologaran el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes. Este apartado como señala Vázquez Cano (2017) tuvo total respaldo político:

Fue unánime el acuerdo político sobre la necesidad de que los poderes públicos no debían desentenderse de sus propias actividades, quedando la inspección como una potestad irrenunciable. Que el acuerdo fuese total y, sin resistencia alguna, lo prueba el hecho de que la redacción elaborada por la ponencia en el borrador de proyecto constitucional fue la

³ Artículos 48, 49 y 50.

misma que se fijó definitivamente en la constitución. Es más, en el debate político, si exceptuamos alguna irrelevante intervención a través de tres enmiendas en el congreso y otras tres en el Senado, fue un tema que no mereció, en ningún momento, la atención de los grupos políticos. (p.57)

Según opinión de este autor (2017), no se contempló la figura de la inspección superior en la Constitución para evitar problemas con el nacionalismo catalán y vasco y dificultar el consenso educativo y político en otros temas conflictivos. Son, curiosamente, los Estatutos de Autonomía los que crean la figura de la “Alta Inspección”; así los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña de 1979 contemplan la AI como necesaria para garantizar el cumplimiento de las facultades atribuidas al Estado en materia de enseñanza. La primera ley educativa postconstitucional, la Ley Orgánica 5/1980 de 19 de junio por la que se regula el Estatuto de los centros escolares, recoge que lo dispuesto en la Ley se concibe sin menoscabo de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía, dentro del respeto a la Constitución y a las Leyes Orgánicas y determina que, por su propia naturaleza, corresponde al Estado: la ordenación general del sistema educativo; la fijación de las enseñanzas mínimas y la regulación de las demás condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español y la Alta Inspección y demás facultades que, conforme al art. 149.1.1. y 149.1.30. de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

Para dar respuesta a lo legislado en los Estatutos citados y en la Ley Orgánica 5/1980 se publica el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria. Esta norma fue impugnada al Tribunal Constitucional por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco porque, según su criterio, no respetaba el orden de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos. Se demandaba que se regulara con rango de ley

y que se suprimieran, entre otros artículos, las competencias de comprobar los libros de texto y el material didáctico, comprobar las características básicas de los libros de escolaridad o documentación administrativa específica, etc.; el recurso argumentaba, entre otras cuestiones, que se trataban de actividades de inspección directa que, por definición, corresponden a los gobiernos autonómicos a través de la inspección técnica. El Alto Tribunal determinó en la sentencia 6/1982 de 22 de febrero que el Estado, al regular la AI, no ha invadido competencias ya transferidas y que el Real Decreto no había rebasado el marco que es propio de una alta inspección, concluyendo que son de la titularidad del Estado las competencias indicadas en la norma citada.

Posteriormente, el Real Decreto 1982/1983, de 23 de mayo, hace extensiva su aplicación a las Comunidades Autónomas de Galicia y Andalucía; el Real Decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, con motivo del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias, crea los Servicios de Alta Inspección de Educación en las Comunidades Autónomas que habían recibido los traspasos en materia de enseñanza; el Real Decreto 2535/1998, de 27 de noviembre de 1998, crea el Área Funcional de Alta Inspección de Educación, integrada en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; y el Real Decreto 1448/2000, de 28 de julio, completa el establecimiento de las Altas Inspecciones extendiéndolas a las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

El empuje legal se produce con la LOCE de 2002 y la actual LOE de 2006. Ambas leyes dedican el título VII a la inspección del sistema educativo dejando constancia que la misma es competencia y responsabilidad de los poderes públicos. Dedicar un capítulo a la AI con el objeto de garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrolla el artículo 27 de la Constitución. Se considera que, en el ejercicio de sus funciones de AI, los funcionarios gozarán de la consideración de autoridad pública pudiendo recabar para el cumplimiento de sus funciones la colaboración de las autoridades del Estado y de las

Comunidades Autónomas. Es significativo que los artículos respecto a la AI no fueron recurridos al TC. La diferencia de las dos leyes, como veremos a continuación, se centra en la concreción de las funciones y que en la LOE se formula que el Gobierno regulará la organización y los procedimientos de actuación de la AI. La Ley Orgánica 8/2013 no modifica nada al respecto y reitera las competencias del Estado⁴.

La necesidad de reglamentar la AI, lo manifestó Francisco Galván (2008) cuando ejerció de director de la Alta Inspección de Educación en la Delegación del Gobierno en Madrid:

El ya amplio período de tiempo que ha mediado desde la creación, por Real Decreto 480/1981, de las primeras Altas Inspecciones en el País Vasco y Cataluña, período en el que, además, se han promulgado diversas Leyes educativas, la regulación dispersa que se ha venido haciendo, a veces aprovechando los Reales Decretos de creación de los servicios de Alta Inspección en las diferentes Comunidades Autónomas a raíz de los traspasos en educación, y, muy especialmente, el mandato al Gobierno en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su artículo 150.3, para que regule la organización, régimen de personal, dependencia y, consultadas la Comunidades Autónomas, los procedimientos de actuación de la Alta Inspección de Educación, que dicha Ley contempla en el capítulo I de su Título VII, aconsejan reunir en una sola norma, todo lo relacionado con la Alta Inspección de Educación,

⁴ Artículo 6 bis, apartado 17, donde se incluyen cinco competencias que son atribuidas al Gobierno del Estado, que ya estaban recogidas en la Constitución, la LODE y en la propia LOE: a) la ordenación general del sistema educativo; b) la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, así como la competencia de aprobar normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la CE; c) La programación general de la enseñanza, según determinan los artículo 27 y siguientes de la LODE; d) la Alta Inspección para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos y e) el diseño del currículo básico en relación con los objetivos, competencias, contenidos criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables, para garantizar una formación común y el carácter oficial y la validez de las titulaciones previstas en la Ley.

que debería incluir además lo prescrito en la disposición final segunda de dicha Ley, permitiendo también, recoger la doctrina que sobre la Alta Inspección ha ido sentando el Tribunal Constitucional. (p.6)

2. Funciones

Para comprender las funciones que le corresponden al Estado respecto a la AI y su interpretación vamos a presentar, por una parte, una tabla con las competencias que cada norma ha ido recogiendo y, por otra, comentar la interpretación que el TC ha realizado de las mismas, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad que se han presentado.

2.1. Competencias en las diferentes normas que han regulado la alta inspección.

Real decreto 480/1981	LOCE (2002)	LOE (2006)-LOMCE (2013)
Comprobar que los planes, programas de estudio y orientaciones pedagógicas, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuen a las enseñanzas mínimas y que estas se imparten con observancia de lo dispuesto por el ordenamiento estatal sobre materias obligatorias básicas de los respectivos planes de estudios.	Comprobar que los currículos, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas comunes.	Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda.
Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades	Comprobar que las enseñanzas comunes se imparten con observancia de lo dispuesto por el ordenamiento estatal sobre estas materias obligatorias básicas de	Comprobar la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos y que éstos se cursan de acuerdo con el

<p>de enseñanza, así como en cuanto a número de cursos que en cada caso corresponda duración de la escolaridad obligatoria, requisitos de acceso a un nivel de enseñanza a otro, condiciones de obtención de los títulos correspondientes y efectos académicos o profesionales de los mismos</p>	<p>los respectivos currículos.</p>	<p>ordenamiento estatal correspondiente.</p>
<p>Verificar que los estudios cursados se adecuan a lo establecido en la legislación del Estado, a efectos de la expedición de títulos académicos y profesionales validos en todo el territorio español</p>	<p>Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda. Asimismo, la comprobación de la duración de la escolaridad obligatoria, de los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, de las condiciones de obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.</p>	<p>Comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.</p>
<p>Comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por el ministerio de educación y ciencia sobre las características básicas del libro de escolaridad o documentación</p>	<p>Verificar que los estudios cursados se adecuan a lo establecido en la legislación del Estado, a efectos de la expedición de títulos académicos y profesionales válidos en</p>	<p>Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus</p>

<p>administrativa específica que se establezca con carácter obligatorio para cada nivel de enseñanza</p>	<p>todo el territorio español.</p>	<p>derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables.</p>
<p>Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como los derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables</p>	<p>Comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa sobre las características de la documentación administrativa específica que se establezca con carácter básico para cada nivel de enseñanza.</p>	<p>Verificar la adecuación de la concesión de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado.</p>
<p>Verificar la adecuación del otorgamiento de las subvenciones y becas a los criterios generales que establezcan las disposiciones del estado, así como elevar, en su caso informes a los órganos competentes en relación con las inversiones en construcciones instalaciones, equipos escolares y gastos corrientes en materia de dotaciones y retribuciones de personal</p>	<p>Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables.</p>	<p>Corresponderá a la Alta Inspección del Estado velar por el cumplimiento de las normas sobre utilización de lengua vehicular en las enseñanzas básicas. (disposición adicional trigésima octava)</p>
<p>Recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas para fines estatales</p>	<p>Verificar la adecuación del otorgamiento de las subvenciones y becas a que hace referencia el artículo 4 de esta Ley a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado, así como elevar, en su caso,</p>	

	informes a los órganos competentes en relación con las inversiones en construcciones, instalaciones, equipos escolares y gastos corrientes en materia de dotaciones y retribuciones de personal.	
Elevar a las autoridades del estado una memoria anual, que podrá ser publicada por el ministerio de educación y ciencia, sobre la enseñanza en las respectivas comunidades autónomas	Recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas para fines estatales, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a los servicios estadísticos del Departamento, especialmente en la Ley de la Función Pública Estadística.	
	Elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la enseñanza en las respectivas Comunidades Autónomas.	

De la comparación de las diferentes normas se puede apreciar que las funciones referidas en el RD 480/1981 y la LOCE son, prácticamente, idénticas. Sin embargo, la estrategia que utiliza la LOE es la de reducir algunas funciones y dejar las que tienen un carácter más generalista, evitando la concreción. Así determina que se compruebe la inclusión de los aspectos básicos del currículo pero no hace referencia a la comprobación de que los libros⁵ de texto y demás

⁵ Hay que tener en cuenta que la LOCE (2002) suprime la autorización de la Administración de los libros de texto: “Corresponde a la autonomía pedagógica de los centros educativos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas. Los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos elegirán los libros de texto y demás materiales curriculares, cuya edición y adopción no requerirán la previa autorización de la Administración educativa. Las Administraciones educativas determinarán la intervención que, en el proceso interno de adopción de los libros y demás materiales curriculares, corresponde a otros órganos del centro”. La LOE vuelve a decir que la edición y adopción de los

material didáctico se adecuen a las enseñanzas mínimas. No contempla las funciones referidas al cumplimiento de la normativa sobre la documentación administrativa específica que se establezca con carácter básico para cada nivel de enseñanza, ni el recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas con fines estatales, ni el elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la enseñanza en las respectivas Comunidades Autónomas. Da la impresión de que el legislador, en la LOE, hubiera tenido la voluntad de eliminar algunas de las cuestiones más específicas recurridas en su día por los recursos ya citados.

Antonio Montero (2019) realiza un juicio crítico sobre las competencias de la AI en el que coinciden diferentes autores: “Siendo relevantes las competencias atribuidas a la Alta Inspección Educativa, el alcance de su ejercicio es limitado por distintos aspectos. La falta de desarrollo y adecuación normativa es uno de ellos, dado que la regulación todavía vigente corresponde a las últimas décadas del siglo XX” (p.3).

2.2. Interpretación del Tribunal Constitucional.

Es básico para comprender el funcionamiento de la AI acudir a la interpretación jurídica que ha realizado el TC. Como hemos visto, la primera norma que regula el funcionamiento de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria es el RD 480/1981, ello provocó que se presentaran recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno de Cataluña y del País Vasco. También, estos gobiernos recurrieron articulado de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), en concreto, la disposición adicional trigésima octava sobre lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal. En ella, aparecen mandatos y procedimientos de actuación de la AI para velar por el

libros de texto y demás materiales no requerirán la previa autorización de la Administración educativa y regula que la supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares forma 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 lo regulado en la propia Ley.

cumplimiento de las normas sobre utilización de la lengua vehicular en las enseñanzas básicas. Carmen Vila (1984) valora que:

El nivel de inconcreción con que la Alta Inspección del Estado aparece en los Estatutos y en la Ley Orgánica reguladora del Estatuto de Centros docentes ha dado lugar, como era previsible, a que el tema llegue ante el Tribunal Constitucional, que en dos ocasiones se ha pronunciado sobre el tema, permitiendo señalar una doctrina constitucional que permite sentar las líneas generales de esa función de Alta Inspección. (p. 180)

Las sentencias que ha dictado el TC sobre estos recursos (6/1982 de 22 de febrero y 14/2018, de 20 de febrero) y otras referidas a la Alta Inspección en materia de sanidad (32/1983) dejan claro los límites y contornos de la Alta Inspección del Estado:

- a) La AI es la “única que presenta trascendencia constitucional”, independientemente de su configuración organizativa y, por tanto, sin tener en cuenta la separación interna de funciones entre distintos órganos de la Administración del Estado.
- b) Las funciones de comprobación, fiscalización o verificación son las que se consideran adecuadas al marco constitucional. La AI, exclusivamente, se ha de limitar a estudiar y analizar que las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas garantizan el cumplimiento de las normas básicas. Por lo tanto, realiza una actividad de tipo informativo o de comprobación, “en ningún caso comprende la ejecución administrativa, ni con carácter directo, ni sustitutorio”.
- c) Constituye una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado. “Es 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”.

- d) La educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas; las competencias estatales en materia educativa prevalecen en el derecho fundamental a la educación, “siendo el Estado garante de la igualdad en el ejercicio de este derecho y de una ordenación general del sistema educativo, mediante el establecimiento de las normas básicas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos”.
- e) No se pueden equivocar, ni duplicarse las competencias de la inspección educativa y la Alta Inspección, esta “avala exclusivamente la observancia y garantía de aquellas facultades referidas al Estado”
- f) La Alta Inspección precisa y debe admitir una colaboración con la Comunidad Autónoma, conforme con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico. No debe convertirse en un control tutelar o de la acción administrativa de la propia Comunidad.

3. Procedimientos

Corresponde al Estado la alta inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrolla el artículo 27 de la Constitución; para ello, los dos instrumentos que recoge la norma son las actas y los informes que se elevan al Ministerio por parte de los Delegados del Gobierno y, en su caso, se remiten a la Comunidad Autónoma con los oportunos requerimientos⁶ si en su caso

⁶ El Real Decreto 460/1981 concreta este procedimiento: “Cuando efectuado dicho traslado las autoridades del Estado tuvieren conocimiento de que persiste la situación que hubiera dado lugar a un acta de infracción; podrán requerir formalmente al órgano competente de la Comunidad Autónoma para que adopte las medidas precisas a fin de corregir la infracción, e imponga, si

proceden. El sistema de actuación lo deja claro el TC: “ciñéndolas a una función de mera verificación o comprobación, esto es, a la elevación de informes o actas de conformidad” con un procedimiento que desemboca en que las autoridades del Estado requieran al órgano competente de la Comunidad para que se adopten las medidas precisas a fin de corregir la infracción. La constitucionalidad de este mandato sería problemático si se entendiese que el mismo atribuye al Estado, a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental competente a fin de que éste remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes. Además el TC interpreta “que quienes impongan, si procede, la sanción correspondiente habrán de ser en todo caso los órganos competentes de la Comunidad y no las autoridades del Estado”.

El art. 5 del RD 480/1981 indica que las actuaciones de la AI pueden ser de oficio o a instancia de parte y podrán lograr de los órganos de la Comunidad Autónoma y de las autoridades del Estado la colaboración necesaria para el desempeño de sus cometidos.

La AI no tiene supervisión directa sobre los centros, eso le corresponde exclusivamente a la inspección educativa de cada Comunidad Autónoma y tampoco puede incoar un expediente administrativo. Al respecto, el TC dice que no parece relevante a los efectos de la constitucionalidad de la norma si el ejercicio de la Alta Inspección requiere la intervención estatal directa en los centros. La inspección técnica exige una intervención directa en los centros de forma habitual pero la Alta Inspección solo podría requerirla en alguna ocasión en que tuviera que discernir sobre el terreno las posibles disfunciones en el

procede, la sanción correspondiente. Si las medidas adoptadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma resultasen insuficientes y persistiera la infracción, el Ministerio de Educación y Ciencia podrá, por sí mismo, poner en ejecución lo prevenido en la "legislación estatal, llegando, en su caso, a privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas y a denegar la expedición de los títulos correspondientes, así como a dejar sin efecto cuando se trate de libros de texto y demás material didáctico, la autorización que tuviesen otorgada”.

ámbito de las respectivas competencias del Estado y Comunidad, entonces sería posible realizarla tal y como contempla el RD 480/1981:

“Los funcionarios de la Alta Inspección del Estado podrán efectuar cuantas comprobaciones sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, manteniendo en todo momento, y de modo especial cuando en el ejercicio de sus funciones precisen girar una visita de inspección, las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma”.

Lo que haría, en su caso, inconstitucional, no sería esta exigencia de actuación en los centros, sino la invasión de competencias autonómicas ejercitables en los centros o fuera de ellos. El TC concluye que lo indiscutible es que los actos de comprobación precisos para la específica misión de la AI no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica. El abogado del Estado en los argumentos de defensa en la STC 6/1982 argumenta que la AI, si comprueba irregularidades, debe indicar la deficiencia a la Administración educativa autónoma y, si persiste la infracción, requerirla para que tome las medidas oportunas de corrección. Por ello, no se trata de «otra inspección técnica» al uso, y tampoco se limita a ser gabinete de estudio de disposiciones autonómicas.

Hasta ahora no se ha dado la circunstancia, tal y como prevé la norma, de que el Ministerio haya tenido que privar de efectos oficiales a diferentes enseñanzas o a tener que denegar la expedición de los títulos correspondientes en alguna Comunidad Autónoma.

4. Actuaciones concretas.

Una de las actuaciones habituales y principales que realiza la AI es la elaboración de informes sobre regulaciones de la Comunidad Autónoma que afectan a la normativa básica del Estado referida a la ordenación general del sistema educativo, la obtención de títulos y sus efectos, los currículos, los

criterios generales de concesión de subvenciones y becas y la igualdad de derechos y deberes en materia de educación, etc. La Subdirección General de Inspección destaca, por su singularidad, algunos temas concretos⁷. Para ello, el Ministerio de Educación y Formación Profesional utiliza una base de datos “documentum” donde se vuelcan todos los informes⁸ de las diferentes Altas Inspecciones.

El Consejo Escolar del Estado, contempla en el último Informe Anual, un apartado dedicado a la Alta Inspección y describe que las normas analizadas durante el curso 2016-2017 suman un total de 1.435, de las que 866 fueron informadas por las Áreas Funcionales de Alta Inspección. De toda la normativa autonómica y de las observaciones indicadas en los informes elaborados se enviaron cinco cartas de colaboración y se llevaron a cabo seis requerimientos. De dichos requerimientos se elevaron cuatro de las propuestas realizadas a recurso contencioso-administrativo a la vez que se retiraron nueve recursos interpuestos anteriormente en el curso 2015-2016.

La Subdirección General de Inspección ha elaborado unas orientaciones internas para las Áreas sobre el procedimiento de realización de uno de los informes más específicos que se realizan sobre los proyectos y leyes de presupuestos de la Comunidades Autónomas⁹. Uno de los aspectos fundamentales que se analizan es la valoración de las cantidades o módulos económicos de distribución de fondos públicos para sostenimientos de centros

⁷ Procedimientos de admisión de alumnos; organización, currículo y evaluación de las enseñanzas no universitarias; pruebas de acceso de diferentes enseñanzas; convocatorias libres para la obtención de títulos; convocatorias de procesos selectivos (directores de centros públicos, acceso a los cuerpos del profesorado, acceso a la inspección, adquisición de nuevas especialidades, etc.)

⁸ La estructura de los informe constan de los siguientes apartados: introducción; normativa de referencia estatal y autonómica; resumen del contenido de la norma; análisis técnico, valoración y observaciones si procede; y conclusiones.

⁹ Indica la necesidad de identificar con claridad qué artículos de la norma autonómica pueden ir contra algún precepto básico de las normas estatales de educación. Si se detecta algún artículo claramente inconstitucional en los proyectos de ley se pone en conocimiento del Ministerio de Política Territorial que envía una carta de colaboración a la Comunidad Autónoma y así poder resolver el asunto en el trámite de enmiendas. Si se trata de leyes y observaciones de inconstitucionalidad, lo habitual es que el Ministerio de Política Territorial abre una negociación, y en situaciones excepcionales cuando no se puede llegar a un acuerdo de modificación de la norma se presenta recurso directo de inconstitucionalidad.

concertados. También, se preparan memorias e informes específicos requeridos por el Ministerio de Educación y Formación Profesional como, por ejemplo, el que hubo que realizar en 2017 sobre el cumplimiento de principios constitucionales en los libros de texto de Educación Primaria y Secundaria. Son muy escasas las actuaciones ante denuncias presentadas por la comunidad educativa sobre aspectos básicos de la norma porque, por una parte, es un organismo poco conocido por el profesorado, las familias y el alumnado y, por otra, estos colectivos suelen acudir para presentar sus quejas a la inspección de educación, a la Administración educativa de cada Comunidad Autónoma o a los respectivos Defensores del Pueblo.

Por lo que son más conocidas las Altas Inspecciones es por la competencia relacionada con la gestión y comprobación de títulos que lleva consigo tareas como la tramitación de la homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros no universitarios (esta gestión va en aumento de un curso para otro así, por ejemplo, el nº de expedientes que se tramitaron en 2015, en Castilla y León, fueron 1000 y en 2018 han sido 2000); el reconocimiento de equivalencia de estudios extranjeros con cursos de la ESO a efectos laborales; la entrega de títulos universitarios; la verificación de firmas de documentos universitarios que surtan efectos en el extranjero; la información sobre legalización y traducción de documentos; la información de la acreditación y reconocimiento de títulos españoles para ejercer profesiones reguladas por la Unión Europea, etc. Francisco Galván (2008) ya se hizo eco de esta carga oficinesca:

La actividad que más carga de trabajo burocrático tiene hoy para la Alta Inspección es la relacionada con la homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanza no universitaria, seguida la entrega de títulos universitarios, así como la información relacionada con ello. La creciente movilidad del alumnado nacional de secundaria, unida a la enorme progresión de los extranjeros inmigrantes que solicitan homologación de sus estudios con los correspondientes españoles,

demanda un esfuerzo en continuo aumento al escaso personal administrativo con que cuentan las AA.II. (p.3)

La competencia de verificar la adecuación de la concesión de las ayudas, subvenciones y becas a los criterios generales que establecen las disposiciones del Estado se cumple con la asistencia y seguimiento del funcionamiento de las respectivas Comisiones provinciales, con informes de procedimiento y resultados y con la atención a posibles quejas y denuncias.

Se participa en la coordinación del “Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos”, así como en el “Plan ciberexperto” para alumnos de sexto de Educación Primaria. Se interviene en el seguimiento y evaluación del distintivo “Sello Vida Saludable” y en convenios de colaboración y cooperación que tiene cada Comunidad Autónoma con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, así como en los convenios de cooperación educativa entre las universidades y la Administración General del Estado para la realización de prácticas externas por parte de los estudiantes de grado o máster. Se participa en el proyecto “Educación en Gobierno Abierto” y en otras diferentes cuestiones¹⁰. Y por supuesto, se informa a la ciudadanía de todos los temas relacionados con la ordenación del sistema educativo

5. Dependencia orgánica y funcional.

¹⁰ – La recopilación de datos estadísticos relevantes para el Ministerio de Educación (datos de inicio de curso, de participación en huelgas en el sector educativo, etc.).

– La colaboración en la evaluación de los Premios Nacionales de Educación, emitiendo informes sobre la adecuación o no a la realidad de los proyectos presentados labor que se hizo tras la realización de visitas a los centros docentes participantes.

– La instrucción de procedimientos administrativos relativos al reconocimiento de la compensación de los costes de escolarización previstos en el apartado 4 de la disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

-Los exámenes del Centro para la Innovación y Desarrollo de la Educación a Distancia (CIDEAC)

La Alta Inspección de Educación es un organismo que participa de dos ministerios. El primero es el actual Ministerio de Política Territorial y Función Pública, del que depende organizativamente a través de las respectivas Delegaciones del Gobierno; el segundo es el Ministerio de Educación, del que depende funcionalmente¹¹. El Real Decreto 1045/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional determina que, entre las funciones de la Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, le corresponde ejercer las funciones previstas en la normativa vigente correspondientes a la Alta Inspección del Estado; es, a través de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial y más concretamente de la Subdirección General de Inspección, donde se perfilan las funciones¹².

El Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno regula, en relación con los servicios integrados del Ministerio de Educación y Cultura en materia de educación no universitaria, que los Delegados del Gobierno coordinarán la Alta Inspección, elevarán al Ministerio de Educación y Cultura los informes y actas derivados del ejercicio de las funciones de Alta Inspección en dicha materia y, en su caso, remitirán a la Comunidad Autónoma correspondiente las actas que procedan.

En la práctica, sería necesario un mayor pilotaje y liderazgo de las AI por parte del Ministerio y determinar mejor las metodologías y procedimientos a utilizar.

¹¹ El Real Decreto 1045/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional contempla en la disposición adicional tercera que las Áreas Funcionales de la Alta Inspección de Educación integradas en las respectivas Delegaciones del Gobierno y regidas por el Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, y demás normas que les sean de aplicación, dependen funcionalmente del Ministerio de Educación y Formación Profesional, a través de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial.

¹² De acuerdo con el Real Decreto 1045/2018, le corresponde a Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial 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 la alta inspección del Estado en materia de enseñanza y concreta que estas funciones se ejercerán por la Subdirección General de Inspección.

6. Organización y régimen de personal.

La AI consta, en cada Comunidad Autónoma, de un Director de Área, con nivel de Subdirector General, y de un Alto Inspector. De ellos dependen un número variable de funcionarios que atienden las tareas propiamente administrativas. El Real Decreto de 1981 que regulariza la AI determinó que sus funciones se llevarían a cabo por los miembros de los cuerpos de inspección dependientes del entonces Ministerio de Educación y Ciencia y por los de la Inspección General de Servicios del propio Ministerio, aunque el Ministro podía designar otros funcionarios comisionados para asumir dichas funciones.

El Real Decreto 1950/1985 deroga lo que contemplaba el citado Real Decreto y reglamenta que sean desempeñados por funcionarios públicos que pertenezcan al grupo A, sin la necesidad de ser inspectores. Lo que hace la norma es adecuar la situación a la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984 que suprimió los cuerpos de inspección. Pero, curiosamente, una vez que se vuelve a configurar el cuerpo de inspectores de educación con la LOPEGCE en 1995, no se reconsidera el criterio de que las funciones de la Alta Inspección sean llevadas a cabo por los cuerpos de inspección.

Aparece un claro problema como es el de la profesionalización e independencia de estos puestos de trabajo en dos cuestiones, una qué tipo de profesionales deben ejercer esta tarea y otra, la configuración de libre designación o no de estos puestos.

Mientras que en las otras Áreas funcionales de las Delegaciones de Gobierno no es habitual que cambien los Directores con las oportunas alternancias políticas, en el Área de AI lo más habitual es que sí se produzcan cambios, con lo cual se generan dos efectos: uno, que abandonan el puesto personas que ya habían aprendido y ejercido bien el oficio y otro, que los que vienen se enfrentan a una situación nueva y bastante desconocida pues la mayoría provienen de ejercer de profesores de educación secundaria. Incluso, a veces, se producen periodos en que no hay responsables nombrados. Si los directores del área, como alto cargo, son cargos de confianza del gobierno es

justo que deban ser nombrados por el sistema de libre designación, sin embargo los puestos de “alto inspector” deberían mantener una estabilidad funcional para impregnar al Área de cierta normalidad administrativa y organizativa. Somos conscientes de que hasta qué nivel deben llevar los cargos de confianza en la provisión de puestos de trabajo por el sistema de libre designación es un viejo dilema en la Administración pública. Con lo cual si se hace una provisión de puestos de trabajo teniendo en cuenta los méritos, el alto cargo podría ser de libre designación y el alto inspector de concurso específico, manteniendo así la disposición del concurso como sistema normal u ordinario de provisión de puestos y la libre designación como sistema extraordinario o excepcional al que únicamente se puede acudir en relación con determinada clase de puestos de trabajo.

No cabe duda que, objetivamente, quienes están más preparados para desempeñar las competencias que atribuye la Ley a la AI son los inspectores de educación (por las funciones técnicas que les atribuye la Ley a este cuerpo de: control, inspección, supervisión, comprobación y verificación) tal y como ya contempló la norma en los comienzos de la conformación de la AI. Algunas de las Asociaciones de Inspectores de Educación defienden esta postura prueba de ello ha sido que USIE (Unión Sindical de Inspectores de Educación), ha publicado un manifiesto con sus reivindicaciones de cara a las elecciones generales pidiendo a los partidos políticos que refuerce la Alta Inspección del Estado, que sus informes sean públicos y que se rinda cuentas anualmente en el Congreso y los parlamentos autonómicos a través de un informe de gestión. El sindicato considera que la actual Alta Inspección "debe ser modificada en su funcionamiento y composición para hacerla efectiva" y añade que, siendo coherente con lo establecido en la LOE, "debe estar compuesta por inspectores de educación, que accederán a ese puesto mediante concurso de méritos o concurso de traslados". Al respecto, Antonio Montero considera que:

El régimen de personal y la definición de los procedimientos, que se llevan a cabo en el ámbito de las comunidades autónomas, son cuestiones importantes. En el caso del personal, no solo por el ajuste de

los efectivos necesarios para el adecuado, y al menos viable, ejercicio de las competencias, sino por la necesidad de un desempeño profesional que conlleva la necesidad de vincular tales puestos a la pertenencia al Cuerpo de Inspectores de Educación. (p.3)

En estas cuestiones referidas al régimen de personal, el Consejo Escolar del Estado, en su último informe, recomienda que el Ministerio de Política Territorial y Función Pública adjudique a las Áreas de la Alta Inspección de Educación los recursos humanos y materiales necesarios, asegurando la estabilidad de las plazas así como la situación administrativa de los Altos Inspectores y directores de la Alta Inspección para el ejercicio efectivo de las competencias asignadas por la Ley teniendo en cuenta el cada vez más abundante trabajo administrativo asignado a las mismas.

7. Otras altas inspecciones del Estado.

Hay que entender que el poder de vigilancia del Estado se instrumentaliza a través de la AI, creada por los Estatutos de Autonomía, y este poder de vigilancia ocurre en otros campos como sanidad, legislación laboral y Seguridad Social, etc.

7.1. Alta Inspección del Sistema Nacional de Salud

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud dice que “el Estado ejercerá la Alta Inspección como función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en las leyes”.

Entre las actividades de la Alta Inspección del Sistema Nacional de Salud destacan las propias que tiene, en parte, la AI de educación: Supervisar la adecuación entre los planes y programas sanitarios; supervisar y comprobar el destino y utilización de los fondos y subvenciones; etc. Pero hay una muy significativa que no se recoge en la de educación: “Evaluar el cumplimiento de

finés y objetivos comunes y determinar las dificultades o deficiencias genéricas o estructurales que impidan alcanzar o distorsionen el funcionamiento de un sistema sanitario coherente, armónico y solidario”. Es interesante esa capacidad de evaluación que le asigna la norma porque eso le permite profundizar en unas prácticas cualitativas que no existen en educación.

Existen tres instrumentos que hacen muy visible la actuación de esta inspección y de lo que carece la educativa:

- a) El plan anual de actividades de la Alta Inspección que incluye programas reglados de inspección, con aplicación de auditorías en colaboración con los servicios de inspección de las Comunidades Autónomas.
- b) La memoria anual sobre el funcionamiento del sistema sanitario que se presenta al Consejo Interterritorial del sistema Nacional de Salud para su debate.
- c) Mecanismos de coordinación y cooperación con los servicios de inspección de las comunidades autónomas con programas de actuación conjunta en materia de control y evaluación

De acuerdo con el Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales a la Dirección General de Ordenación Profesional le corresponde ejercer la Alta Inspección del Sistema Nacional de Salud que la Ley 16/2003, de 28 de mayo, asigna al Estado y asumir la coordinación de las relaciones de los órganos del Departamento con las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales y otras entidades y organizaciones sanitarias, así como ejercer el seguimiento de los actos y disposiciones de las comunidades autónomas en materia de sanidad.

7.2. Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Es una inspección con muchos años de historia pues se crea en 1906. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, lo que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios número 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

Las normas del orden social a que hace referencia el párrafo anterior comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, colocación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, así como cuantas otras atribuyan la vigilancia de su cumplimiento a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El sistema de esta inspección, en la actualidad, es muy singular porque la Ley 23/2015, de 21 de julio, ha creado el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pasando a ser un organismo autónomo, lo que permitirá la ejecución en régimen de descentralización funcional tanto de los programas de actuación en materias competencia de la Administración General del Estado como de los que corresponden a materias que son competencia de las Comunidades Autónomas. El Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, aprueba los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Es un modelo diferente, similar a lo que hemos visto que proponía Ciudadanos al convertirse en un organismo autónomo de los previstos en la Ley 6/1997 de 14 de abril, de la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Intenta dar respuesta a las competencias que van asumiendo las Comunidades Autónomas en materia laboral, aparte de la vigilancia y control de la normativa social en los ámbitos del sistema de

relaciones laborales, la prevención de riesgos laborales, el sistema de la Seguridad social, el empleo y las migraciones; tiene una función mediadora con el objetivo de evitar los conflictos laborales y también la competencia de información y asistencia técnica a empresas y trabajadores. El modelo organizativo es único y compartido entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, aunque hay una autoridad autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social existen unos Cuerpos de Inspección nacionales, los funcionarios dependerán funcionalmente de la Administración , estatal o autonómica. Se especifican las facultades de los inspectores para el desempeño de sus competencias como es el tema de las visitas, la práctica de diligencias de investigación, la aplicación de medidas cautelares, etc. En definitiva, se determinan procedimientos que faltan por definir en la AI.

Conclusiones.

Es necesario abordar este tema con rigor para no equivocarse a la opinión pública pues la AI presenta una trascendencia constitucional, lo que significa que sus atribuciones y forma de actuar están muy bien delimitadas por el Tribunal Constitucional en dos sentencias (6/1982 y 14/2018) y, salvo que se cambie la Constitución, realiza una actividad de tipo informativo o de comprobación, en ningún caso comprende la ejecución administrativa, ni con carácter directo, ni sustitutorio, y mucho menos, sancionadora.

Las funciones de comprobación, fiscalización o verificación son las adecuadas al marco constitucional. La AI se ha de limitar a estudiar y analizar que las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas garantizan el cumplimiento de las normas básicas. Constituye, por tanto, una competencia estatal de vigilancia, pero no un control genérico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto a la Administración del Estado y, en consecuencia, no debe convertirse en un control tutelar o de la acción administrativa de la propia Comunidad.

Esto hay que verlo de modo constructivo porque, como hemos advertido, la AIE forma parte del engranaje constitucional de la organización de un Estado

que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y a la solidaridad entre todas ellas. En consecuencia, se deriva un compromiso de compartir competencias en materia educativa para hacer efectivo el derecho a la educación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y se debe reconocer, *de facto*, la existencia positiva de órganos de control.

Es cierto que la normativa vigente y las sentencias del Tribunal Constitucional le dan un papel relevante a la AI, pero su impacto en la sociedad es muy restringido. Para mejorar su actuación es preciso, como proponen diferentes informes del Consejo Escolar del Estado, regular, de acuerdo con el mandato de la LOE, la organización y régimen de personal de la Alta Inspección, así como su dependencia y sus procedimientos de actuación. En esta línea, el último informe del Consejo Escolar del Estado recomienda que el Ministerio de Educación y Formación Profesional, oídas las Comunidades Autónomas, establezca un marco normativo de tal modo que la Alta Inspección Educativa, dotada de las debidas competencias y recursos, garantice que todos los centros públicos desarrollen sus actividades con sujeción a los principios constitucionales, se asegure la neutralidad ideológica y el respeto a las opciones religiosas y morales a que hace referencia el artículo 27.3 de la Constitución. También, recomienda que pueda actuar de oficio o a instancia de parte para realizar requerimientos e inspecciones en centros educativos, elabore informes sobre las decisiones que adopten las Administraciones educativas en relación con la comprobación de la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos.

La Alta Inspección está delimitada al cumplimiento y garantía de las facultades atribuidas al Estado en el art. 149.1.30 de la Constitución pero, para ello, habría que definir mejor las tareas de la inspección como ocurre con la Alta Inspección en sanidad donde la propia Ley contempla el plan anual de actividades de la Alta Inspección, que incluirá programas reglados de inspección, aplicando técnicas de auditoría eficaces y colaborando con los servicios de inspección de las comunidades autónomas, y también procedimientos más concretos como tiene la inspección de trabajo.

Es necesario concretar más las actividades propias de la AI como lo hacía el Real Decreto 480/1981, por ejemplo la comprobación si los libros y material se adecuan a las enseñanzas mínimas, pues la STC 6/1982 afirmaba, en este sentido, que: “aquéllos son medios de concretar los planes de estudio y en cuanto a éstos, el objeto de la inspección es verificar la observancia de lo dispuesto por el Estado sobre materias obligatorias básicas”. También, la comprobación documentación específica obligatoria y documentos oficiales de evaluación que se establezcan para cada nivel de enseñanza pues son necesarios para facilitar la movilidad del alumnado de una a otra Comunidad Autónoma. Esto no tiene que confundirse con las funciones y atribuciones que tiene la inspección educativa que depende de las diferentes Administraciones educativas.

Es conveniente profesionalizar los puestos de responsabilidad en las Áreas Funcionales de la Alta Inspección de Educación de forma que sean desempeñados preferentemente por el cuerpo de inspectores de educación y darle cierta estabilidad al cargo.

En resumen, si se mantiene la configuración autonómica actual del Estado, se debería revisar la configuración de la Alta Inspección para adaptarla a la realidad, al menos, en tres materias:

- a) La regulación de la organización y régimen de personal de la Alta Inspección, así como su dependencia y los procedimientos de actuación tal y como contempla el punto 3 del artículo 150 de la LOE.
- b) La consolidación y ampliación de las funciones.
- c) La profesionalización de los responsables de esta institución, recuperando lo determinado por el R.D. 480/1981 en que las funciones se desempeñarían por los cuerpos de inspectores de educación, aunque dejaba la puerta abierta a que pudieran ser designados otros funcionarios.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas.

- Álvarez Álvarez, C. y Cortés Valenciano, M. (2018). La Alta Inspección de Educación: Lo que es y lo que no es. *El asterisco*. <https://www.elasterisco.es> › Ciencia y Cultura.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados (2017). 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. 27 de octubre de 2017, nº 168-1.
- Consejo Escolar del Estado (2018). *Informe 2018 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2016-2017*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Recuperado de <http://www.educacionyfp.gob.es>.
- Esteban Frades, S. (2007) Reflexiones sobre las antinomias de la Inspección educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances en Supervisión Educativa*, (6). Recuperado de <http://avances.adide.org>.
- Esteban Frades, S. (2010). Los últimos cuarenta años de historia de la inspección educativa en España. *Avances en Supervisión Educativa*, (12). Recuperado de <http://avances.adide.org>.
- Esteban Frades, S. (2011). Naturaleza y aportaciones de la Inspección educativa como servicio público. *Avances en Supervisión Educativa*, (15). Recuperado de <http://avances.adide.org>.
- Esteban Frades, S. (2014). *La inspección de educación: historia, pensamiento y vida*. Oviedo: KRK.
- Esteban Frades, S. Y OTROS (1991). Dossier: Chequeo a la inspección. *Cuadernos de Pedagogía*. (197), pp. 88-98.
- Esteban Frades, S., Sarasúa Ortega, A., Serentill Rubio, J y Zulueta Castañeda, M. (2016). Mesa redonda: papel de la Inspección en la innovación

educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, (26). Recuperado de <http://avances.adide.org>

Galicia Mangas, F. J. (2016). *La Inspección de Educación: Régimen jurídico*. Madrid: Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

Galicia Mangas, F.J. (2017) El régimen jurídico de la Inspección de Educación en Derecho comparado. *Revista Educa Nova*, (7), pp.13-22.

Galván Palomo, F. (2008). La Alta Inspección de Educación. *Avances en Supervisión Educativa*. (9). Recuperado de <http://avances.adide.org>.

Martín Llaguno, M. y Pericay, X. (2017). Despolitización de la alta inspección educativa. *El País*, 22 de diciembre. Recuperado de https://www.elpais.com/politica/2017/12/20/actualidad/1513804496_961808.html

Montero, A. (2019). Alta Inspección y limitado ejercicio. *Magisterio* (12 de marzo de 2019). Recuperado de <https://www.magisnet.com> > Opinión.

Vázquez Cano, E. (2017). *La Inspección y supervisión de los Centros educativos*. Madrid: UNED.

Vila Miranda, C. (1984). Concreciones sobre la función estatal de la Alta Inspección como "Supervisión". *Revista de Derecho Político*. (21), pp.179-183.

Referencias normativas

Constitución española de 1978, artículos 27, 149, 1,30^a y 150.2

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (artículo 32).

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (artículos 149 y 150).

Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre el funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria.

Real Decreto 1982/1983, de 23 de mayo, sobre funcionamiento en las Comunidades Autónomas de la alta inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria.

Real Decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, por el que se crean, en materia de enseñanza, los Servicios de alta inspección del Estado.

Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto de 1997, del Ministerio de Administraciones Públicas, por el que se integran los servicios periféricos ministeriales en las Delegaciones del Gobierno.

Real Decreto 2535/1998, de 27 de noviembre de 1998, por el que se crea el área funcional de alta inspección de educación, integrada en la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Real Decreto 1448/2000, de 28 de julio, por el que se crean las áreas funcionales de alta Inspección de Educación integradas en las Delegaciones de Gobierno en las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.

Real Decreto 1045/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Sentencias del Tribunal Constitucional

- 6/1982, de 22 de febrero.
- 18/1982, de 4 de mayo.
- 32/1983, de 28 de abril.
- 42/1983, de 20 de mayo,
- 194/1994, de 23 de junio.
- 14/2018, de 20 de febrero