

Elías Ramírez Aísa

LA INSPECCIÓN DE EDUCACIÓN

y el artículo 27.8

de la

Constitución

Española

La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española

Elías Ramírez Aísa

Catálogo de publicaciones del MEFP: <sede.educacion.gob.es/publiventa>
Catálogo general de publicaciones oficiales: <<https://cpage.mpr.gob.es/>>

Título de la obra:

La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española

Autor:

Elías Ramírez Aísa



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL
Subdirección General de Cooperación Territorial e Innovación Educativa

© SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Subdirección General de Atención al Ciudadano, Documentación y Publicaciones

Edición: 2021

NIPO en papel: 847-21-108-4
NIPO en línea: 847-21-109-X

ISBN: 978-84-369-6029-7

Maquetación: Negra

*Dedicado a
Clara y Nerea*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN , por Manuel de Puelles Benítez	6
Introducción	8
I. Constitucionalización de la potestad inspectora de educación	11
II. Una propuesta en el Congreso	15
III. El artículo 27.8 de la Constitución Española	18
IV. ¿Es posible una Inspección de Educación insertada en el poder legislativo?	22
IV.1 Antecedentes históricos.....	22
IV.2 Inspección de Educación y poder legislativo	26
IV.3 La posición de la doctrina	30
V. ¿Es singular el caso español?	32
V.1 Alemania	32
V.2 Inglaterra	35
VI. La naturaleza de la Inspección de Educación: legalidad y caracterización	37
VI.1 Potestad inspectora de educación.....	37
VI.2 Sus notas.....	42
Nota final	60
Conclusión	63
Bibliografía	65

Presentación

Cuando Elías Ramírez Aísa publicó en el año 2003 su libro *Educación y control en los orígenes de la España liberal*, fruto de una larga investigación sobre la génesis de la Inspección de educación en el siglo XIX español, llevaba ya varios años publicando en revistas especializadas diversos trabajos sobre la Inspección escolar, pero lo cierto es que la actividad de control, supervisión o inspección, aplicada al campo de la educación e indisolublemente ligada al advenimiento del Estado moderno, no había sido objeto de un estudio específico acerca de la compleja historia de su nacimiento. La creación del moderno cuerpo de inspectores de enseñanza primaria en 1849, y su consolidación en el contexto político e ideológico de la época, tuvo gracias a Ramírez Aísa el debido relato histórico.

Hoy, el autor comienza su nuevo libro sobre *La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española* recordando que dicho artículo, encarnación máxima del pacto constituyente sobre la educación, por lo que respecta a la función inspectora en educación, tampoco ha sido objeto de atención y estudio en lo que convencionalmente llamamos la doctrina, aunque dicho precepto consagra la constitucionalización de la función inspectora como una atribución esencial de las Administraciones públicas, precisamente para “garantizar el cumplimiento de las leyes”. Dentro de este marco, lo que ahora pretende el autor, y a ello dedica este libro, es ocuparse de una proposición formulada en sede parlamentaria que puso en tela de juicio la propia naturaleza de la Inspección como un instrumento fundamental de uno de los poderes públicos, el poder ejecutivo. Sucedió en 2017, año en que se creó en el seno de la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados una subcomisión encargada de sentar las bases de lo que entonces se denominó un gran Pacto de Estado y Político de Educación. En dicha subcomisión el presidente de la Federación de la Asociación de Inspectores de Educación formuló una propuesta consistente en hacer de la Inspección escolar un órgano técnico dependiente del Congreso de los Diputados, tal y como, decía, sucede en otros

países, señalando al respecto a Alemania y al Reino Unido. En otras palabras, se trataba de que el Parlamento y las Asambleas Regionales asumieran la organización y dirección de la función inspectora de educación, propuesta que Ramírez Aísa, en mi opinión con razón, considera desacertada y contraria a lo dispuesto en el artículo 27.8 de la Constitución.

A la defensa de esta posición dedica Ramírez Aísa buena parte del libro, partiendo de la tesis, que comparto, de que la Inspección de educación es “un servicio auxiliar de la Administración de carácter preventivo, informativo y corrector”, tesis que hunde sus raíces en el propio artículo 27.8 de la Constitución al que dedica expresamente un capítulo del libro. Como es usual en este autor, las claves y las razones de la constitucionalización de la función inspectora en educación están expuestas *sine ira et studio*.

Sobre dicha base, Ramírez Aísa proyecta su mirada sobre el pasado histórico de la Inspección escolar, sobre sus orígenes y evolución que, como ya quedó indicado, tan bien conoce el autor, rememorando para ello dicho pasado. Conviene precisar al respecto que rememorar el pasado no es un puro ejercicio académico ni rememorar es conmemorar. Como en su momento nos recordó Todorov, conmemorar no es muchas veces sino una adaptación del pasado a las necesidades del presente, una interpretación interesada del pasado para reforzar las exigencias, a veces espurias, de nuestro presente. Sin embargo, rememorar es otra cosa, es el intento de aprehender la realidad del pasado como punto de partida para actualizar nuestro conocimiento de las cosas; en este caso para profundizar en la inspección profesional de la educación, que surge como un signo de modernidad y como un elemento esencial de los sistemas educativos públicos nacidos en el siglo XIX y consolidados plenamente en el XX.

En este libro, el autor analiza el proceso de elaboración del artículo 27.8 tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, dando cuenta de las escasas enmiendas presentadas en ambas cámaras, a su juicio señal indubitable de la existencia entre los constituyentes de un consenso básico sobre la inspección escolar —la redacción original del proyecto constitucional es la que se aprobó finalmente sin variación alguna. El estudio se completa con el análisis de lo que el autor llama “la posición de la doctrina”, sin olvidarse del Derecho comparado, a cuyo efecto examina los dos casos alegados en la propuesta ya citada —Alemania y Reino Unido— como supuestos ejemplos de lo que sería una función inspectora dependiente de las asambleas regionales de las Comunidades Autónomas.

Particular interés despierta el capítulo VI dedicado al estudio sistemático, global, orgánico y funcional de la Inspección de educación, un capítulo que no sólo es el más extenso del libro, sino, a mi parecer, el más importante y decisivo, centrado en el análisis de la naturaleza de esta institución de control, de sus notas características y de sus funciones, sin que falte un apunte muy sugerente sobre el desarrollo tecnológico actual y la incidencia futura de la inteligencia artificial en el ejercicio de la función inspectora.

Creo que para aquellos que estén interesados en los problemas actuales y futuros de la función inspectora en el campo de la educación, este libro será de lectura indispensable.

Manuel de Puelles Benítez
Abril de 2021
Madrid

Introducción

El artículo 27.8 de la *Constitución Española* (en adelante, CE), dedicado expresamente a la Inspección en el sistema educativo por parte de los poderes públicos, no ha sido objeto de estudio. Hasta la fecha no ha merecido la atención doctrinal sobre su naturaleza, características y posibilidades prácticas. No se le ha prestado atención ni de modo indirecto, pues los distintos estudios publicados no lo han tratado ni siquiera de manera colateral, al hilo de otras cuestiones. Quizá este silencio se explique porque se admite un consenso doctrinal y político sobre su necesidad; o porque todos sienten y conciben su existencia como una obviedad administrativa; o porque en tiempos innovadores en los que se defiende la creencia, en un contexto creciente de autonomía de los centros educativos, de que los alumnos construyen el conocimiento, no se considera de interés defender una autoridad administrativa indiferente en la promoción de la libertad de ver el mundo por alumnos y profesores; o porque no encuentra su sitio dentro de un sistema escolar cada vez más fragmentado entre órganos y servicios administrativos con más recursos para dar respuesta a las necesidades educativas y sociales¹. Estas

¹ Que la Inspección de Educación tiene dificultades desde los años setenta para anclar su identidad, fue advertido por Gonzalo Gómez Dacal al referirse al modelo de inspección nacido con ocasión de la Ley General de Educación de 1970: «Este hecho [se refiere a los intereses corporativos anclados en el pasado que obstaculizaban su actualización a los nuevos tiempos]...hacen que la inspección educativa no encuentre un sitio dentro de un sistema escolar en el que surgen nuevos entes que asumen parte de las funciones que antaño realizaba la corporación inspectora». Gómez Dacal, G (1993), «Autonomía de los centros docentes, inspección educativa y técnicas de supervisión», en Gómez Dacal, G., López del Castillo, M^a T.; Soler Fiérrez, E. y Toboso Sánchez, J. (1993), *Técnicas y procedimientos de Inspección Educativa*, Madrid, Escuela Española, p.112. Años antes, Adolfo Maíllo, expuso cómo la Inspección de Educación estaba perdiendo su identidad, al hilo de la reorganización administrativa impulsada por los tecnócratas a través de la Ley General de Educación de 1970, con estas palabras: «La inspección se pregunta hoy cuáles son el ámbito propio y la esfera y sentido de sus actividades. Quiere mirarse para reconocerse —tarea esencial para la definición y el encuentro consigo misma— en el espejo de su auténtico *self* profesional, que no es ya el que fue, y que atraviesa una profunda crisis de definición y de identificación». Maíllo García, A. (1973), «La Inspección técnica de educación general básica», *Supervisión Escolar*, Madrid, año VI, julio-diciembre, núms. 17-18, p.64.

razones, si se dan, no ayudan a dedicar esfuerzos en pos de un conocimiento del artículo constitucional fundante de la Inspección de Educación. Nada se dice. El silencio sobre este artículo parece su materia². Pero como creo que la mirada de la Inspección de Educación ayuda a trazar el camino en los esfuerzos por transformar el sistema educativo y garantizar los bienes educativos de los ciudadanos, a contribuir a la calidad a la enseñanza como se afirma en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación³, defiendiendo la necesidad de suministrar análisis y argumentos sobre su tratamiento constitucional y rasgos que la caracterizan. Y esta es mi pretensión y la razón de este libro: La activación de los resortes contenidos en la proposición constitucional del artículo 27.8 para ayudar a la mejora de las instituciones educativas. Una llamada de atención al colectivo de inspectores y estudiosos de la Administración, sin olvidar a quienes quieran aventurarse a conocerla, con la esperanza de abrir la reacción, la reflexión sobre un artículo constitucional que se constituye en marco regulador, fundamento y fuente de la actividad inspectora en el ámbito educativo.

Hay un tipo formal de argumento que, sobre la base del concepto de soberanía colectiva, sostiene que el Parlamento debe tener una posición de intervención directa y permanente en la dirección y organización de los poderes del Estado, al tiempo que cuestiona la democracia representativa liberal con sus poderes autónomos intermedios. Dentro de este gran proyecto democrático, procedimental más que sustancial, debe entenderse la impugnación de la actual configuración constitucional de la Inspección de Educación en favor de su asunción por los Parlamentos⁴. Dicho de otro modo, es a las Cámaras, máxima representación del pueblo, a quienes debería corresponder delinear y dirigir las líneas estratégicas de la Inspección de Educación.

Pues bien, las páginas que siguen defienden, frente a quienes propugnan su dependencia directa del poder legislativo, que es un servicio auxiliar de la Administración de carácter preventivo, informativo y corrector que interviene para velar por los bienes jurídicos protegidos en el ámbito de la educación. Desplazar su posición del poder ejecutivo al legislativo no solo violenta lo dispuesto en la CE y en su ordenamiento jurídico, sino que, además, desbarata sus actuaciones objetivas y neutrales para sustituirlas por parámetros subjetivos, no preexistentes, derivados de la voluntad política. Defensa sustentada en el propio enunciado del artículo 27.8 y en la voluntad de la comunidad democráticamente expresada en una Constitución que consagra la ejecución normativa como resultado de la obediencia a la voluntad creadora de la legislación. De este modo se configura un sistema burocrático sujeto a la ley y al control jurisdiccional, reconocido para satisfacer los derechos de los ciudadanos y sus necesidades colectivas. Marco que a su vez me ha permitido esbozar sus elementos actuantes, su caracterización, imprescindible para el cumplimiento de sus funciones. Notas construidas sobre la praxis inspectora, marcadas en su conformación jurídica, que se constituyen en el contenido de la Inspección de Educación. De este modo, la potestad inspectora de educación se

² Un ejemplo de la posición menor que ocupa la Inspección de Educación en los análisis políticos y educativos la encontramos en la única obra que hasta la fecha ha abordado de manera global y específica el extenso artículo 27 de la CE: Puellas Benítez, M. de y Menor Currás, M (Coords.) (2018), *El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de Quejas*. Madrid, Morata. Ninguno de los trabajos reunidos, ninguna de las proposiciones contenidas en esta obra, aunque su finalidad está estrechamente relacionada con el pacto educativo y el sentido constitucional del derecho a la educación y su libertad, recogen mención alguna a la Inspección de Educación.

³ En el artículo 2 aparece la Inspección de Educación como uno, entre otros, de los factores de calidad de la enseñanza en el sistema educativo.

⁴ Este planteamiento de organizar la estructura política sobre la soberanía colectiva no sólo se extiende entre grupos de izquierdas y nacionalistas, sino también se da entre posiciones liberales y conservadoras. Un buen ejemplo lo ofrece la proposición de ley 122/000135 para la creación de una agencia independiente que asuma las funciones de la Alta inspección educativa, la Agencia de la Alta Inspección, presentada el 27 de octubre de 2017 por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, n 167-1. Su debate en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente*. Año 2017, XII Legislatura, nº 91, pp. 6-22. El partido político Ciudadanos proponía que su director y consejeros fueran nombrados en terna por el Gobierno a propuesta de un comité técnico designado por la Comisión de Educación del Congreso.

despliega, bajo el amparo de la ley y en un contexto proporcionado y de comprensión, a través de todo un conjunto de rasgos que ahorman su actuación y garantizan los principios constitucionales en el ámbito educativo. Entre estos rasgos distintivos, como verá el lector, destaco, no solo los propios y naturales de toda inspección administrativa, sino especialmente la motivación, escudo frente a la arbitrariedad y técnica a través de la que el inspector de educación explica con el rigor de la exigencia su valoración de los hechos y su propuesta. Llegados a este punto, pocas dudas tengo sobre la pertinencia y necesidad del estudio de la Inspección de Educación en su formulación constitucional y jurídica, y máxime con su escasa atención por parte de todos. Deseo que este análisis, a lo largo de sus seis capítulos y sus numerosas fuentes bibliográficas despegue y crezca en el tiempo vivo de la historia que, afortunadamente, nunca sigue un único camino.

Como se podrá observar, dejo en el olvido, como parte del artículo 27.8, la Alta Inspección del Estado, título competencial específico que cumple una función integradora del ordenamiento jurídico. La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sostenida desde 1982, aunque podía haber recurrido al artículo 27 al establecer 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 Estado deriven de los artículos 153 y 106 de la Constitución al objeto de preservar la autonomía de las Comunidades Autónomas. Son estos, y no el artículo 27.8, los que reconducen a unidad las diferencias entre la legislación básica y su ejecución por parte de las Comunidades Autónomas⁵.

En el momento de la gestión de este libro he contraído deudas académicas e intelectuales imposibles de satisfacer hacia Jose Vicente Heredia Menchero, Jorke Márquez López, Pedro Ambrosio Flores y Miguel Presa Pereira, que me corrigieron o me ayudaron, con atención al detalle, en la redacción del presente libro. No puedo dejar de recordar a aquellos inspectores que con su ejemplo profesional me enseñaron el oficio, el sentido del mismo, y al Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada de la UNED, espacio de libertad académica, que tantos estímulos procuró en mi camino. Y entre todos, por estar unidos a mi biografía, un reconocimiento especial a Eduardo Soler Fierrez que me enseñó a mirar el oficio de inspector desde el servicio público, y a Manuel de Puelles Benítez, de quien siempre he admirado su capacidad para dar la vuelta a las perspectivas, por su permanente magisterio.

⁵ No todos los juristas son de la misma opinión. Manuel Reyes Aragón, hoy magistrado emérito del Tribunal Constitucional, expuso con claridad un razonado juicio bien distinto: «[...] me parece sumamente criticable (por constitucionalmente incorrecta) la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha reducido las funciones de la «Alta Inspección» 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». Aragón Reyes, M. (2013), « Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, mayo-agosto, p.197.

I.

Constitucionalización de la potestad inspectora de educación

El poder jurídico de inspeccionar como actividad de intervención desde el poder público quedó impreso de manera general e implícita en distintos artículos de la Constitución de 1978¹, pero solo en uno de su entero articulado se lee y se aprecia en su pleno significado al estar arraigado en la fuerza de la propia palabra inspección². Es el artículo 27.8: «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes». Este plural del futuro simple de inspeccionar, en la sintaxis que organiza, recobró vida desde el mismo momento en que el poder constituyente lo hizo germinar en el texto constitucional. En consecuencia, la potestad inspectora de educación devino en garantía institucional, pues su previsión constitucional aseguró su existencia.

Fue unánime el acuerdo político sobre la necesidad de que los poderes públicos no debían desentenderse de las actividades del sistema educativo que son de su competencia, convirtiendo de este modo a la Inspección de Educación en una potestad irrenunciable. En el escenario político en el que aparece y se constitucionaliza la Inspección de Educación, en coincidencia tanto en el sentir como en el lenguaje de todos los grupos políticos, la unanimidad emergió desde el primer momento y habitó a lo largo de todo el debate constitucional. De hecho, en el borrador que apareció en el mes de noviembre de 1977 se conserva la tradicional función inspectora con estas palabras: «los poderes públicos podrán inspeccionar el sistema educativo en su conjunto»³. Los términos del borrador —po-

¹ Es el caso de los artículos constitucionales 25, 40, 45 y 51, entre otros, de la CE. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con).

² Sobre el término *inspección* Temprado Ordáz, S. (1958), «Evolución semántica de la palabra *inspección*», *Perspectivas Pedagógicas*, nº 1, primer trimestre, Barcelona, pp.36-47; Soler Fiérrez, E. (2001), «Evolución semántica e histórica de los términos *inspección* y *supervisión*», en Soler Fiérrez, E. (2001): *La supervisión educativa en sus fuentes*, Madrid, Santillana, pp.43-61.

³ Art. 32.5 del borrador de la CE. En el proyecto aparecerá como artículo 28.

deres públicos, inspección, sistema educativo— alumbran, y se incorporarán, a la redacción definitiva, enmarcando la perspectiva y horizonte de la Inspección de Educación en la España democrática. Que el acuerdo fuese total y sin resistencia alguna lo prueba el hecho de que la redacción elaborada por la ponencia en el anteproyecto fue la misma que se fijó definitivamente en la CE. 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 al alcanzar plenamente el consenso apenas mereció la atención de los grupos políticos⁴. Fue el artículo que menos enmiendas recibió de los grupos políticos⁵. A pesar de que fue el actual artículo 27 el que provocó un momento de máxima tensión y de amenaza de ruptura del consenso cuando el representante socialista abandonó la Ponencia, lo cierto es que la potestad inspectora de educación no dio lugar a discrepancia entre las fuerzas políticas⁶. Entre 1849, año de la creación de la Inspección de Educación en España, y 1978, aunque ahora adaptada a una nueva estructuración territorial y democrática, lograba mantenerse en el esqueleto de la Administración. A pesar del tiempo, de sus diferentes contextos históricos, la constitucionalización de la Inspección de Educación mostraba que la burocracia del Estado viene siendo un proceso conservador, continuador de las grandes líneas del Estado administrativo trazadas en la mitad del siglo XIX. El camino quedó trazado, aunque el cambio, afortunadamente, no ha sido fallido ni ilusorio.⁷

Aunque en ningún momento se abordó directamente el tema de la inspección de educación de modo exclusivo, sí hubo tres enmiendas al anteproyecto que la afectaban durante su trámite en el Congreso. Una fue presentada por Hipólito Gómez de las Rocas, del Partido Aragonés Regionalista, quien en el debate aceptará la propuesta del anteproyecto con una visión menos abierta de la capacidad de intervención de la Administración educativa al limitarla a los centros escolares con el siguiente texto⁸: «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán los centros docentes al exclusivo objeto de garantizar el cumplimiento de las leyes»; otra enmienda corrió a cargo de la Unión del Centro Democrático que eliminó la fórmula de los poderes públicos, pues entendía que el término Estado fijaba con mayor claridad la fuente del poder soberano e inspector, proponiendo la siguientes redacción: «El Estado inspeccionará el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes y homologará los centros docentes»⁹; otros partidos, caso de Alianza Popular, aunque no formularon una enmienda expresa al artículo de la inspección del anteproyecto, sí incluyeron la vela, la necesidad de que los poderes públicos velaran por el cumplimiento de las leyes¹⁰. Estas enmiendas pasaron a la Ponencia que a tal efecto se constituyó, las rechazó y, en consecuencia, mantuvo en sus términos,

⁴ Todo el debate constitucional relativo al actual artículo 27 en una excelente edición publicada en el mismo año 1978: *Educación y Constitución*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2 vols.

⁵ Hernández Beltrán, J. C. (2008), «La Educación en la Constitución Española. Debates parlamentarios», *Foro de Educación*, p. 33.

⁶ El ponente socialista, Gregorio Peces Barba, abandonó momentáneamente la ponencia precisamente por el modo en que discurría el debate sobre la libertad de enseñanza, lo que mostraba la fricción histórica e ideológica entre la izquierda y la derecha. Fue un momento de tensión que se solventó con la supresión de las palabras inasumibles para el socialismo en el texto de la Ponencia. El propio protagonista nos cuenta el motivo: «al incluir junto al derecho a crear centros docentes, y como consecuencia de la propiedad de los mismos, el derecho a dirigirlos, y al disminuir el tenor garantizador de la enseñanza obligatoria y gratuita». Peces Barba, G.(1988), *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales,p. 125.

⁷ Llama la atención, en un país de corrupción y fraude como la España del siglo XIX, que la Inspección de Educación se creara 22 años antes que la de Hacienda. Esta, a pesar de los visitantes e inspectores de aduanas instalados por Bravo Murillo, no apareció en la Gaceta hasta la revolución septembrina, cuando, tras el período del ministro de Hacienda Laureano Figuerola —quien por cierto fue visitador de escuelas en 1844, además de publicar un libro en el que sintetizaba la norma jurídica referida a los establecimientos educativos intitulado *Guía legislativa e inspectiva de Instrucción primaria, que contiene 1º toda la legislación vigente distribuida por orden de materias y 2º instrucciones para visitar las escuelas de todas clases*, Madrid, Librería Europea de Hidago, 1844—, Segismundo Moret, más pragmático, creó en 1871 el Cuerpo General de Inspectores de Hacienda. Pro, J. (2007), « La Administración de la Hacienda en el siglo XIX y la función inspectora», en Juan Pan-Mantajo (Coord), *Los Inspectores de Hacienda: una mirada histórica*, Centro de Estudios Financieros, pp. 1-26.

⁸ Enmienda 41.

⁹ Enmienda 779.

¹⁰ Enmienda 74.

sin modificación alguna, la redacción del anteproyecto que, a través del dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, fue aprobado en el Pleno del Congreso el 21 de julio de 1978. La redacción dada a la Inspección de Educación en el Anteproyecto salió incólume tras el debate de los grupos políticos en el pleno del Congreso.

El texto aprobado pasó al Senado. De las 1.128 enmiendas presentadas por los grupos políticos tres afectaban directamente a la Inspección de Educación. Una fue presentada por el posterior premio Nobel de Literatura Camilo José Cela y Trulock, en representación de la Agrupación Independiente, en la que ofrecía una nueva redacción al artículo 28 del anteproyecto (el 27 en la actual CE) de la que desaparecía toda mención a la inspección¹¹. Más aún: Camilo José Cela y Trulock sólo dejaba en pie, en su enmienda, las referencias al derecho y libertad de enseñanza, el desarrollo de la personalidad como objeto de la educación, la garantía de la formación religiosa y la autonomía universitaria, proponiendo la supresión del resto de los artículos, incluido el referido a la inspección, por innecesarios, como señaló en la justificación de la misma¹². El senador Francisco Cacharro Pardo, por el Grupo Mixto, presentó una enmienda, sin razón alguna que la justificara, en la que tampoco aparecía la palabra «inspección», aunque sí defendía la necesidad de que el Estado velase por el cumplimiento de las leyes¹³; y, por último, Luis Miguel Enciso Recio, por la Unión del Centro Democrático, presentó una enmienda, con el número 843 en un intento de síntesis, que posteriormente retiraría, con la siguiente redacción: «los poderes públicos establecerán la programación general de la enseñanza mediante leyes votadas en Cortes e inspeccionarán y homologarán el sistema educativo». Enmienda cuya redacción venía a coincidir con el texto del proyecto de la Ponencia, aunque disfrazara parcialmente su contenido al aparecer junto con el más indeterminado concepto de programación general de la enseñanza¹⁴.

El Dictamen de la Comisión del Senado, aprobado el 14 de septiembre de 1978, se sometió a debate en Pleno siendo finalmente aprobado el 9 de octubre de 1978 con las modificaciones consiguientes pero que no afectaron a la Inspección de Educación. Como no hubo discrepancias, el artículo 27.8 no pasó, conforme con el art. 3 de la Ley de Reforma Política, a una Comisión Mixta Congreso-Senado que debía dirimir las diferencias entre ambas Cámaras. El 31 de octubre de 1978 se aprobó por abrumadora mayoría el texto constitucional con seis votos en contra y catorce abstenciones en el Congreso, y cinco votos en contra y ocho abstenciones en el Senado. La función inspectora en el sector de la educación se constitucionalizaba, lo que enlazaba con el constitucionalismo español inaugurado en 1812 por el liberalismo doceañista¹⁵. El poder constituyente aceptaba una potestad inspectora en manos de los poderes públicos, indisponible para el legislador y bajo tutela reforzada en caso de reforma, sin que su espacio de intervención que debía trasladarse a los territorios autónomos fuese puesto en cuestión por

¹¹ Enmienda 149.

¹² La opinión de que el actual artículo 27 incorporaba temas innecesarios la ha compartido el que fuera secretario de la Ponencia y posterior vicepresidente del Tribunal Constitucional, Francisco Rubio Llorente, con estas palabras: «el artículo que la Constitución consagra a la educación (artículo 27) es de una extensión y de una farrosidad excepcionales, entra en cuestiones de muy dudosa transcendencia y deja, en cambio, sin regulación alguna aspectos importantísimos conectados con la nueva forma del Estado». Rubio Llorente, F. (2012), «El proceso constituyente», *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, T1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 49. Lo más probable es que entre «las cuestiones de dudosa transcendencia» esté incluida la Inspección de Educación.

¹³ Enmienda 194.

¹⁴ Suelen incluirse como integrantes de la programación general de la enseñanza la organización escolar, los contenidos curriculares, la formación y perfeccionamiento del profesorado, la evaluación, la oferta escolar y la autonomía de los centros. Sobre los contenidos del concepto de programación general de la enseñanza: *Informe España 2002. Una interpretación de la realidad social*, Madrid, Fundación Encuentro, pp. 206-207.

¹⁵ El artículo 369 de la Constitución de 1812 situaba la inspección de la enseñanza pública (no de la privada) en una Dirección General de Estudios; la Constitución de 1869, en su artículo 24, fijaba una inspección, que por mor del sacrosanto respeto a la libertad de enseñanza, sólo intervendría por «razones de higiene y moralidad»; el Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873, en su artículo 26, mantiene la redacción dada en el artículo 24 de la Constitución de 1869; el artículo 48 de la Constitución de 1931 reconoció expresamente la institución de la Inspección de Educación, y además constitucionaliza la «inspección suprema» del Estado.

ningún grupo político, ni siquiera por los grupos con una inequívoca orientación nacionalista. Y eso que es un artículo constitucional que homogeneiza el sistema educativo, como tuvo ocasión de indicar el Tribunal Constitucional en la sentencia 187/1991, FJ3, para fundamentar y justificar la introducción de normas básicas en el sistema universitario español¹⁶:

«Es decir, la existencia de un sistema universitario nacional, impuesto por el art. 27.8 de la C.E., permite, entre otras cosas, que el Estado pueda fijar en los planes de estudio un contenido que sea el común denominador mínimo exigible para obtener los títulos académicos y profesionales oficiales y con validez en todo el territorio nacional»

La integración de España en la Unión Europea en 1986 no ha implicado condicionante alguno al artículo 27.8. Como es sabido, la Unión Europea, que es un aspecto más del Estado, optó por el respeto democrático de la autoorganización de los Estados miembros bajo los principios constitucionales fijado en el Tratado de la Unión Europea, especialmente en el ámbito educativo, en el que se limita, previo acuerdo, a crear un espacio basado en la movilidad, reconocimiento de títulos, dominio de lenguas, calidad e identidad europea. Es la aplicación del principio de subsidiariedad impreso en el artículo 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que respeta las competencias de cada uno de los Estados miembros. En consecuencia, el artículo 27.8 goza de plena eficacia sin que se haya visto modulado por la primacía del derecho de la Unión Europea¹⁷.

Antes de pasar al siguiente apartado no está de más advertir que frente a la aparente estabilidad de su contenido y desarrollo, se ha abierto a una nueva interpretación, o mejor dicho, a un nuevo canon interpretativo. Al lado de la interpretación tradicional que configura la Inspección de Educación, al igual que el resto de las distintas inspecciones sectoriales, como una actividad administrativa vinculada al poder ejecutivo, recientemente se ha empezado a alzar otra con un alcance distinto al situarla en el terreno del poder legislativo. Ello demuestra el dinamismo intelectual y racional que se va constituyendo en su alrededor al hilo de nuevos trabajos y teorizaciones de nuestra democracia, aunque, como se verá a continuación, tan imaginaria interpretación y propuesta crece en un campo sin el abono que sustente semilla alguna que la permita fructificar, pues no se adecúa al dictado constitucional. La redacción del artículo 27.8 de nuestra Constitución, como veremos más adelante, no permite proyectar o germinar una Inspección de Educación directamente dependiente de las asambleas parlamentarias. Y no lo permite porque sería un desafío a la estructura del Estado y su funcionamiento sobre la columna vertebral de la división de poderes.

¹⁶ <https://www.boe.es/boe/dias/1991/11/05/pdfs/T00019-00022.pdf>. Sentencia que declara la obligación de la Universidad Autónoma de Madrid de incluir como asignatura optativa en los planes de estudio de la Escuela Universitaria de Profesores de Educación General Básica «Santa María» la de «Doctrina y Moral Católicas y su Pedagogía»

¹⁷ Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. <https://boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2016-70015>

II.

Una propuesta en el Congreso

El 25 de octubre de 2016, en un contexto de fragmentación y polarización política, el Partido Popular, el Partido Socialista y el Partido Ciudadanos se dirigieron a la Mesa del Congreso proponiendo la creación de una subcomisión, dentro de la comisión de Educación y Deporte, para la elaboración de un gran Pacto de Estado y Político de Educación. En diciembre fue aprobada con 26 votos a favor y con las abstenciones de Unidas Podemos, Izquierda Republicana, el Partido Nacionalista Vasco y Bildu. Su tarea, para la que disponía de seis meses desde su constitución, era elaborar un informe sobre la situación del sistema educativo español que contuviera un diagnóstico con una serie de propuestas para elaborar un gran Pacto de Estado, Social y Político por la Educación, en el marco de la Estrategia y Formación de la Unión Europea (ET)¹. Pacto que sería la base para la elaboración por el Gobierno de un Proyecto de Ley Básica de Educación que sustituiría a las dos leyes de educación hasta ese momento vigentes, la Ley Orgánica de 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa. Un intento, el tercero en la joven historia de la democracia española, consistente en trazar la senda de un pacto político y terri-

¹ La ET 2020, asentada en la calidad, eficacia, cohesión, ciudadanía activa y emprendimiento, buscaba alcanzar los siguientes objetivos: integración de al menos el 95% de los niños en la educación preescolar; reducción a menos del 15% del porcentaje de jóvenes de 15 años con aptitudes insuficientes en lectura, matemáticas y ciencias; reducción por debajo del 10% del porcentaje de abandono de los estudios o la formación entre 18 y 24 años; como mínimo un 40% de la población de entre 30 y 34 años debe haber terminado alguna forma de educación superior; como mínimo un 15% de la población adulta debe participar en actividades de formación; al menos el 20% de los titulados superiores y el 6% de los jóvenes de entre 18 y 34 años con un título de formación profesional inicial debe haber cursado algún periodo de estudios o formación en el extranjero; al menos el 82% de los titulados (personas de entre 20 y 34 años que han terminado al menos el segundo ciclo de enseñanza secundaria) debe tener un empleo en un plazo de no más de tres años después de terminar los estudios. https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-framework_es

torial en la educación española². El final es conocido. Primero, las desavenencias políticas llevaron al Partido Socialista a abandonar la subcomisión. Después, el 14 de mayo de 2018, se disolvió la misma. En este contexto se propuso, como vamos a ver, otro modelo de Inspección de Educación, lejos del dibujado en nuestra Constitución, en el ordenamiento jurídico y en la doctrina y literatura que hasta ahora se ha gestado. Una propuesta que alteraría el sentido constitucional de la Inspección de Educación y que nos va a servir para desmontar sus gruesos trazos y enhebrar las líneas de la potestad inspectora en el sistema educativo al amparo constitucional.

La propuesta surge en el seno de la subcomisión de la mano del presidente en aquellos momentos de la Federación de la Asociación de Inspectores de Educación (Adide-Federación). El 17 de junio de 2017, en la sesión 29, sin considerar que el lenguaje jurídico nacido en 1978 tiene unos marcos de interpretación, unos determinados significados, un contenido y estructura coherentes, defiende y reclama una nueva Inspección de Educación dentro del sistema educativo español. Para resaltar la propuesta, y facilitar al lector interesado el diálogo lento y crítico de su lectura y escritura, reproducimos a continuación sus palabras recogidas en el Diario de Sesiones³:

«En nuestra opinión, la Inspección de Educación debería depender del legislativo, como ocurre en otros países de la Unión Europea, para promover su independencia y garantizar el desarrollo de sus planes y cumplir realmente la misión constitucional de inspeccionar y homologar el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes [...]. En este sentido, el referente de otros países como Alemania o el Reino Unido podría ofrecernos alternativas ya contrastadas sobre el prestigio [sic]. Nuestra propuesta organizativa es la creación de la Inspección de Educación como un órgano técnico dependiente del Congreso de los Diputados u organismo departamental no adscrito a un ministerio, sin contradicción con la inspección superior del servicio del Gobierno de la nación. Ello conllevaría la siguiente organización —y ya estamos llegando al final, señora presidenta—: dependencia funcional de los parlamentos, tanto a nivel de Estado como autonómicos, quienes propondrían las líneas estratégicas de los planes de actuación. La Inspección de Educación debería dar cuentas a los parlamentos a través de una memoria anual y por medio de un dictamen al término de cada plan general de actuación, fuera trienal o cuatrienal. Los parlamentos propondrían el nombramiento a inspector o inspectora general. Los servicios de inspección dependerían orgánicamente de la inicial educación, quien nombraría los jefes de los servicios a propuesta de los consejos de inspección provinciales y tras la presentación de un proyecto de organización y funcionamiento del servicio. Finalmente, los inspectores e inspectoras de Educación desarrollarían sus planes de acuerdo con lo previsto y lo propuesto por los parlamentos, la Consejería de Educación y la propia Inspección General».

El texto, que no explica el por qué ni el cómo, debiendo suponerse que la propuesta es más satisfactoria y sobresaliente, reclama que la Inspección de Educación se resida en el Congreso, lo que implica que abandone su actual casa administrativa —«no adscrito a un Ministerio»— y, conforme a la distribución territorial del poder, la dependencia orgánica y la definición de sus líneas funcionales se extienda a los parlamentos autonómicos. Al poder legislativo, en palabras del entonces Presidente

² Puellas Benítez, M. de (2017), «El Pacto educativo: del consenso constitucional al disenso político», *Política educativa en perspectiva histórica*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 347-373. Sobre el pacto educativo en España, es de especial interés el número monográfico dedicado a este tema en la *Revista Avances de Supervisión Educativa*, núm. 12, mayo, 2010, en el que los profesores Juan Carlos Tedesco, Manuel de Puellas Benítez, Alejandro Tiana Ferrer, Juan López Martínez y Santiago Esteban Frades, analizan las dificultades objetivas del mismo.

³ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, Año 2017, Legislatura XII, núm. 286, sesión del martes 27 de junio, sesión 29, expediente 219/000710.

de Adide-Federación, «competería el nombramiento del inspector general» y «propondrían las líneas estratégicas de los planes de actuación». Es decir, el poder legislativo tendría la responsabilidad última de la planificación absorbiendo lo que hoy es una técnica administrativa que dota de sentido, estabilidad y unicidad de criterios las actuaciones de las inspecciones educativas de las Comunidades Autónomas y del propio Ministerio de Educación. El detalle que alienta en el texto no genera dudas: las líneas estratégicas de los planes de actuación, hoy influenciadas por las técnicas gerenciales de dirección por objetivos, sería tarea del poder legislativo.

Vaya por delante que la propuesta de ampliar el *demos* hasta el punto de situar en el Parlamento la autoridad administrativa no encaja en ninguno de los modelos de democracia hasta la fecha esbozados por la ciencia política, quizá por sus efectos perniciosos⁴. Sin embargo, la tesis, lejos de oscurecerse, se expande. Frente al constitucionalismo liberal y democrático que enfatiza las fronteras entre poderes, se insiste y alienta con rotundidad este discurso que injerta la Inspección de Educación en el poder legislativo. De este modo, la Inspección de Educación se supone que logrará por fin su parámetro de legitimidad y, en consecuencia, la más excelsa justificación de su naturaleza y funciones. Desde los Parlamentos autonómicos alcanzará el apoyo popular del que hoy carece a tenor de la siguiente declaración magistral en la que se increpa con rotundidad la ausencia de legitimidad de la Administración Pública y del Gobierno que la dirige⁵:

«En primer lugar, la Inspección de educación debe dejar de actuar como herramienta de la Administración para comenzar a actuar como herramienta de la sociedad. Este cambio exige la supresión de su tradicional dependencia jerárquica de los órganos ejecutivos del poder en favor de la dependencia de los órganos legislativos, únicos representantes legítimos de la ciudadanía, a la que deben en última instancia servir los inspectores. En la práctica, esto supone revisar los fundamentos políticos de la Inspección para dotarlos de un sentido realmente democrático, que se le supone, pero del que carece en la práctica. El jefe de la Inspección debe dejar de ser nombrado mediante un procedimiento de libre designación por los viceconsejeros o directores generales, pues este procedimiento compromete de manera decisiva su independencia, para convertirse en una suerte de Alto Comisionado responsable tan solo ante las Asambleas autonómicas, elegido por ellas y, en consecuencia, libre de los servilismos políticos que a menudo terminan por arrastrar a la Inspección en su conjunto.»

Hay que reconocer que la escritura de los textos que hemos reproducido es tan precisa, tan bien articulado su lenguaje, que se nos presenta con un claro e inequívoco sentido. Pero la tarea de todo lector crítico, y más cuando estos textos, como todo texto, es un permanente proceso abierto, es preguntarles por sus posibilidades de realización: ¿Es posible, en el marco de nuestra CE, configurar una Inspección de Educación cuya organización y desarrollo funcional dependiera del Congreso y de las Asambleas Legislativas autonómicas?

Para responder a esta pregunta, y refutar la propuesta, hay que acudir a la CE, que no sólo estructura el poder y el orden de la convivencia democrática, sino que es la base del edificio normativo al que dota de contenido.

⁴ La ciencia política, sin llegar a ser exhaustiva su clasificación, ha elaborado una amplia tipología de democracias. Todas participan de una notas comunes —legitimidad ciudadana, libertad para formular propuestas políticas, ausencia de violencia, Constitución que articula los ámbitos de poder, gobierno *pro tempore*, etc—, pero ninguna sitúa la autoridad administrativa en el seno del poder legislativo. Held, D. (2006), *Modelos de democracia*, Alianza editorial, Madrid.

⁵ Iñigo Fernández, L.E. (2020), «La Inspección del siglo XXI en la profesión docente», en *La profesión docente ante la LOMLOE*, Boletín Colegio Oficial de Doctores y Licenciados, noviembre-diciembre, nº 294, p.31.

III.

El artículo 27.8 de la Constitución Española

El artículo 27 de la CE, el más largo y con el más amplio contenido del entero texto, expresa las dos concepciones ideológicas enfrentadas a lo largo de la historia española de los últimos siglos entre la libertad e igualdad en educación, constituyendo su articulado el consenso básico sobre estos dos principios¹. Constitucionalizó, como hemos visto en páginas anteriores, la Inspección de Educación a través del artículo 27.8 sin problemas de interpretación y redacción entre los miembros de la Ponencia y grupos políticos desde el primer momento, quedando impreso en los siguientes términos: «Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes».

Veamos qué expresa este enunciado. Para abordar esta tarea, crítica por lo demás, hay que tener presente la historia jurídica, en especial la teoría del Estado; eso sí, toda lectura crítica siempre es, debe ser, abierta, pues no agota todas sus posibilidades de interpretación. Asentada esta premisa, del enunciado, de todo el tapiz que lo teje, nos vamos a centrar en el sujeto, pues constituye la matriz que hace presente la Inspección de Educación: los poderes públicos.

El enunciado constitucional comienza con el plural de poder, lo que vincula la Inspección con el Estado, con las instituciones que en una sociedad democrática lo organizan. Hans Kelsen nos dirá que el poder es un contenido del Estado, junto al territorio y su población². Elementos que se entrelazan y a los que otros autores como Bob Jessop añaden el discurso o los imaginarios políticos³. El Estado

¹ Sobre la complejidad del pacto educativo en torno al artículo 27 de la Constitución Española: Puelles Benítez, M. de (2004), *Política y Educación en la España Contemporánea*, Madrid, UNED, pp. 127-131.

² Kelsen, H. (1934), *Teoría general del Derecho*, Barcelona, Labor, pp. 3-34.

³ Jessop, B. (2017), *El Estado. Pasado, presente y futuro*, La Catarata, Madrid, p. 93.

es el elemento configurador de la comunidad política, pues impone acciones en una convivencia organizada y coherente, coordina múltiples voluntades y gestiona los intereses comunes. Y este poder, para agavillarlo y controlarlo y asegurar la libertad de los ciudadanos, se organiza atribuyendo a órganos distintos el ejercicio de cada función estatal. Este es un principio dogmático e institucional que es clave para comprender donde se reside el sujeto de la Inspección de Educación.

Pero vayamos por partes, pues antes de la presencia semántica de poderes públicos aparece en la Constitución una expresión colindante y con extraordinaria fuerza institucional: poderes del Estado. En efecto, la Constitución distingue entre poderes del Estado y poderes públicos, lo que nos exige una previa clarificación, pues son nociones aludidas pero no definidas. Es el artículo 1.2 el que señala la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo como cuerpo electoral y sujeto soberano y legitimador, como origen del que emanan los poderes del Estado⁴, debiendo entenderse como poderes del Estado «el conjunto de instituciones concretas que forman y actúan la voluntad del Estado»⁵. Para que se manifieste su contenido no hay más remedio que preguntar y así descubrir la realidad que expresa: ¿Y a qué instituciones se refiere? Francisco Rubio Llorente nos las enumera: «la Corona, las Cortes, el Gobierno y el poder jurisdiccional ordinario y constitucional»⁶. Estamos ante el artículo que fija el carácter democrático del sistema político español, pues todos los poderes del Estado tienen por basamento al pueblo, legitiman a los poderes del Estado y estos, los que acabamos de señalar, expresan la voluntad del Estado entendido como comunidad nacional políticamente organizada. Incluye al órgano de la jefatura del Estado, la Corona, de cuyo titular emanan actos estatales como la convocatoria y disolución de las Cortes, la convocatoria de elecciones y referéndum, la propuesta y nombramiento y cese del Presidente del Gobierno, etc., que son resultado de su posición moderadora, pero nunca forman parte de la dirección política. En consecuencia, este artículo constitucional, en el que el pueblo legitima a todos los poderes del Estado, debe entenderse en un sentido amplio, globalizador, abrazando no solo a las instituciones citadas, sino también a los elementos que las complementan como el territorio, la población y el entero ordenamiento jurídico. Poderes del Estado es una expresión que vinculada a la representación política y manifiesta la trabazón en las interrelaciones entre Estado y Sociedad. Incluye, ampliando matices que se les escaparon a Max Weber⁷, toda la compleja relación política y jurídicamente regulada, esto es, el poder, el territorio, la población y el discurso o imaginarios políticos.

Pero el artículo 27.8 no habla de poderes del Estado, sino de poderes públicos, lo que es una acepción más restringida, pues excluye a la Corona por ser este un poder hereditario y no incluido en los poderes políticos que dirigen la vida del Estado. Cuando se habla de poderes públicos nuestros constitucionalistas se refieren y se refieren al Estado-aparato que dispone de *imperium*, al conjunto de órganos que integran la organización estatal, incluida la autonómica, y dirigen la vida política con capacidad de decidir sobre derechos y deberes de los ciudadanos. De hecho, la locución poderes públicos nace en nuestra Constitución con el sentido de «eludir la equivocidad del término Estado»⁸, pues Estado viene a identificarse no con uno, dos o tres poderes, sino con la entera organización

⁴ El artículo 1.2 de la CE está redactado del siguiente modo: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado». La democracia no sólo es división de poderes, sino que también tiene que ver con posibilidad de participar en la creación de la ley.

⁵ Rubio Llorente, F., «Los poderes del Estado», vol. II, *op.cit.*, p. 577.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Estado sería «aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima», Weber, M. (1967), «La política como vocación», *El Político y el científico*, Madrid, Alianza, p.83. Pierre Bourdieu insiste en añadir a los clásicos contenidos de Estado el cultural cuando afirma rectificando a Max Weber: «(el Estado) se define por la posesión del monopolio de la violencia física y simbólica legítimas». Luego, para analizar y comprender la noción de Estado hay que profundizar en las estructuras cognitivas. Bourdieu, P. (2014), *Sobre el Estado. Curso en el Collège de France (1989-1992)*, Barcelona, Anagrama, p.14.

⁸ Rubio Llorente, F., «Los poderes del Estado», *op.cit.*, vol. II, p.581.

jurídica o, incluso, con la unidad social, política y jurídicamente organizada e interrelacionada, esto es, con el sentido más lato dispuesto en el artículo 1.1 de la CE: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho»⁹.

Poderes públicos es una noción genérica no sólo fronteriza con los poderes del Estado, sino que se la yuxtapone en cierta medida, como vamos a ver, lo cual dificulta su clarificación. ¿Cómo entender la noción poderes públicos? El mismo Francisco Llorente nos pone en la pista¹⁰: «Los poderes públicos son poderes derivados de manera mediata o inmediata, pero siempre a través de procedimientos jurídicamente formalizados, de la voluntad popular, o más precisamente, de la voluntad de los ciudadanos».

La distinción de un poder mediato o inmediato fue trazada por Georg Jellinek en su capital obra *Teoría General del Estado*¹¹. En la misma distingue, dentro de los órganos del Estado, los inmediatos y los mediatos. Los primeros son los que derivan de la propia Constitución, están prescritos en ella, mientras que los mediatos son derivados de las leyes o decretos. Pues bien, si nos situamos en los órganos o poderes inmediatos, los prescritos por la Constitución que actúan a través de procedimientos jurídicamente normalizados, nos topamos con las tres funciones que señalara John Locke¹² y que formuló Montesquieu institucionalmente, en 1748, como freno al poder y límite a su abuso: la separación orgánica del ejercicio de las facultades estatales, a saber, el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo¹³. Estamos ante lo que se ha llamado principio dogmático del Estado constitucional liberal.

Ya tenemos una primera aproximación a la noción de poder público inscrita en el artículo 27.8 de la Constitución. Por poderes públicos hemos de entender las tres instituciones que hemos visto que forman parte del poder del Estado excluida la Corona: el poder legislativo formado por el Congreso de los Diputados y el Senado; el poder judicial con su jurisdicción civil, penal, contencioso-administrativa, social y militar; y el poder ejecutivo formado por el Gobierno y las Administraciones Públicas. Poder legislativo y ejecutivo a los que, en un Estado compuesto como el nuestro, hemos de incluir otros niveles, no jerárquicos, como las asambleas legislativas y poderes ejecutivos de las comunidades autónomas, así como el resto de entidades territoriales como las provincias y municipios. Luego la locución poderes públicos alude a la red de organizaciones jurídicas, en sus disintos niveles territoriales y competenciales, con capacidad de decidir unilateralmente sobre la esfera de derechos y deberes de los ciudadanos.

Es verdad que la *Constitución Española* utiliza en treinta y un artículos la noción de poder público, y en todas ellas, con mayor o menor claridad, identifica poder público con las tres funciones esenciales y especializadas del liberalismo democrático clásico que acabamos de apuntar. Así debemos interpretarlo cuando leemos la expresión en el denso artículo 9.3, en cuyo último inciso exige la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. La arbitrariedad es una infracción de norma que afecta al legislativo como se indica en la STC 27/1981, de 20 de julio¹⁴, al poder judicial

⁹ Peces Barba, G. (1988), *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, pág.63. En este texto señaló qué aspectos integra el llamado Estado social y democrático de Derecho, entre otros: soberanía popular, legitimación del poder, separación de poderes, corrección de la Constitución, garantía de derechos y libertades, igualdad efectiva, subordinación de la economía al interés general, participación política, etc.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Jellinek, G. (2000), *Teoría general del Estado*, México, FCE, pp. 485-505.

¹² John Locke consideró la separación de poderes entre el legislativo y ejecutivo como medio de evitar el poder absoluto. Locke, J. (1991), *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Espasa-Calpe, pp.143-148.

¹³ Montesquieu (1993), *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos, Libro XI, pp.103-128.

¹⁴ «El acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3, cuando engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación —que ésta concierne al artículo 14—, sino a las exigencias que el artículo 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley».

como bien nos muestra la STC 71/1993, de 1 de marzo¹⁵, y, por supuesto, al poder ejecutivo, que también es poder público, que, conforme con el artículo 97 de la CE, dirige la Administración civil y militar¹⁶. Que el sustantivo poderes públicos del artículo 27.8 debe interpretarse en el sentido de que abraza los tres poderes se encuentra en la respuesta que, en su participación en las discusiones de la Constitución en el Senado, en el año 1977, como miembro del grupo parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes (PSI), y posteriormente integrado en el Grupo Socialista, pronunció Lorenzo Martín Retortillo¹⁷:

«Cuando los diversos órganos jurisdiccionales, cuando también el Parlamento hayan de enfrentarse con la actuación futura, que se sepa con claridad que está presente este principio de que los poderes públicos no actuarán arbitrariamente [...]. Principio que se impone también al Parlamento [...]. Principio que, sobre todo, donde ha de tener mayor rigor, ha de ser en el ámbito de la Administraciones Públicas, en el ámbito de la Administración del Estado, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de las provincias, de las Diputaciones, de los Municipios, que con su estela de servicios, que con su red de funcionarios cubren las más variadas facetas de la realidad social»

Dicho de otra manera, con la locución poderes públicos se alude, de manera genérica y cualquiera que sea la función encomendada a todo el aparato público, no quedando ningún poder exento, con la excepción de la Corona. Luego, al igual que en el artículo 9.3 y en el resto de veces que asoma la expresión poder público en la CE, estamos ante poderes derivados de manera inmediata de la Constitución, constituidos por la distribución funcional especializada adjudicada al ejecutivo, centro impulsor de la actividad estatal; al legislativo u órgano representativo y al poder judicial, árbitro del conflicto político.

Ahora que tenemos acotada la noción, llega el momento de situar, dentro de las funciones especializadas del Estado, la potestad inspectora de educación. Pues bien, en relación con estos poderes, la Inspección de Educación, que es institución mediata y de carácter servicial (la Administración «sirve», se lee en el artículo 103.1 de la CE), se situará en el espacio y horizonte propio de la Administración y no en las Asambleas Legislativas, como tendremos ocasión de volver a manifestar. En efecto, formará parte de la función administrativa, con la integración de funcionarios versados en un saber técnico, a los que se les asigna unas competencias, con una regularidad en el servicio, con un modo específico de actuación en una estructura jerarquizada.

Dicho todo esto, en el siguiente apartado, vamos a razonar el por qué insertar la Inspección de Educación en el poder legislativo es contrario al principio dogmático del Estado constitucional liberal de separación de poderes que, como es sabido, recorre la organización del poder en nuestra Constitución.

¹⁵ «A través de numerosas resoluciones este Tribunal ha establecido una constante y uniforme doctrina según la cual el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley, protegido por el artículo 14 CE y conectado con el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el artículo 9.3 CE, significa, en relación con el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que un mismo Juez o Tribunal no puede modificar el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en casos sustancialmente idénticos, a no ser que se aparte conscientemente de él, ofreciendo una fundamentación suficiente y razonable que motive el cambio de criterio o, en ausencia de tal motivación expresa, resulte patente que la diferencia de trato tiene su fundamento en un efectivo cambio de criterio por desprenderse así de la propia resolución judicial o por existir otros elementos de juicio externo que así lo indiquen».

¹⁶ Ramón Fernández, T. (2008), «El principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: quid novum? », *De la arbitrariedad de la administración*, Civitas, p. 12.

¹⁷ Martín Retortillo, L. (1984), *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado)*, Madrid, Akal, p. 68.

IV.

¿Es posible una Inspección de Educación insertada en el poder legislativo?

Llegados a este punto, una vez que hemos delimitado la locución poder público presente en el artículo 27.8 de la CE en coincidencia con los órganos constitucionales dotados de funciones decisorias, conviene preguntarnos al objeto de clarificar nuestro punto de partida: ¿Es posible, constitucionalmente, que la potestad inspectora de educación dependa del Congreso de los Diputados y de las asambleas legislativas autonómicas? ¿Es constitucionalmente posible que esta potestad se dote de una estructura —comisión, agenda, plan de actuación, etc.— con una dirección parlamentaria específica y dirija sus líneas estratégicas? Para clarificar y refutar la respuesta debemos, primero, atender a la naturaleza del poder legislativo, y desde ahí ver si es posible mantener la tesis de una dirección de la potestad inspectora en educación desde el poder público legislativo.

IV.1. Antecedentes históricos

Debemos recordar que el intento de encajar la potestad inspectora en el poder legislativo no es nuevo. Ha sido una exigencia a veces alentada por la idea de cercar hasta el máximo el control del gobierno, lo que suelen defender partidos políticos y asociaciones próximos a planteamientos comunitaristas, en la creencia de que una Inspección de Educación, dirigida por el Parlamento, representación del pueblo soberano, gozará de las máximas cualidades democráticas y éticas. No olvidemos que la noción de pueblo, con una intensa carga política, desde el romanticismo alcanzó una dimensión ética, de pureza, de autenticidad, que ha servido para legitimar, frente al individualismo liberal, un poder democrático sostenido en valores políticos compartidos. Salvando la distancia y un contexto histórico en el que se levanta un Parlamento que no puede ser puesto en cuestión desde

fuera por ninguna corte u otra autoridad, esta manera de concebir la Inspección de Educación tuvo sus defensores, y a punto estuvo de cuajar, en la primera hora del liberalismo español. Aunque en esta circunstancia histórica es la nación, que no el pueblo, la fuente originaria de la representación política¹⁸. Los liberales doceañistas, siguiendo las influencias revolucionarias francesas no solo trataron de edificar un sistema educativo, lo que era toda una novedad frente a la fragmentación educativa, social, económica y política del Antiguo Régimen, sino que propugnaron que el control de la instrucción pública quedara en manos de la nación y no del Estado o del poder ejecutivo. Dicho en otras palabras: con el nacimiento del Estado-Nación en 1808, una entidad con rasgos homogéneos, representada por la Nación, como bien señalaba el Decreto de 24 de septiembre de 2010, los diputados liberales de primera hora concibieron la Dirección General de Estudios, a quien competía constitucionalmente la inspección de la instrucción pública, independiente del gobierno y dependiente del Congreso. Sabemos de este ideal del doceañismo por un trabajo luminoso del profesor Manuel de Puelles Benítez¹⁹:

«A mi parecer, la lectura de estas páginas [se refiere al Informe sobre la Instrucción Pública elevado en 1813 por la Junta de la Regencia al Congreso, más conocido por su protagonista como el Informe Quintana] se pronuncia inequívocamente por la construcción de un sistema educativo nacional con todos sus rasgos esenciales, una construcción cuya piedra de toque es la encomienda de su dirección a un órgano estrechamente ligado a la representación de la soberanía nacional y muy débilmente conectado con el poder ejecutivo».

Al primar el Parlamento en la dirección de la instrucción pública, se intentaba organizar, como bien ha señalado el profesor Manuel de Puelles, un modelo al que califica de educación nacional²⁰:

«Lo que los diputados gaditanos dan a luz [...] [es] un sistema educativo verdaderamente nacional, sometido a las leyes y a la dirección del Parlamento, un sistema ajeno por tanto a los vaivenes del poder ejecutivo, y, por ello, prácticamente independiente del gobierno»

En efecto, aunque el tema no fue pacífico entre el liberalismo²¹, propuso que la Dirección General de Estudios, y con ella la potestad inspectora, dependiese del poder legislativo. Toda propuesta o modelo que reforzara el poder ejecutivo no hacía más que limitar el principio de soberanía nacional impreso en la Constitución de 1812. De este modo, el Informe Quintana aspiraba, para que sus actuaciones se desplegaran con autonomía, a una Dirección General de Estudios que actuase con «autonomía casi absoluta de la potestad ejecutiva»²². No obstante, esta es una historia que no fue pacífica entre los propios liberales, por lo que encontraremos posiciones cruzadas entre ellos. Aunque en el curso de estos años convulsos del liberalismo doceañista, pleno de ambigüedades, en los que en determinados momentos no se sabe cuál es el puente entre la Dirección General de Estudios y

¹⁸ Debe recordarse que la concepción de nación que difundieron las revoluciones burguesas señalaba, por un lado, a la masa de ciudadanos pasivos, y de otro, a sus representantes, los activos. Idea que expresó con rotunda claridad Sieyès. E. (2008), *¿Qué es el tercer estado?*, Madrid, Alianza editorial.

¹⁹ Puelles Benítez, M. de (2004), *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*, Comares, Barcelona, p. 109.

²⁰ *Ibidem*, 12. Sobre los modelos de inspección y su historia en la primera hora del liberalismo: Ramírez Aísa, E. (2003), *Educación y control en los orígenes de la España liberal*. Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 33-89.

²¹ Sobre las distintas posiciones del liberalismo doceañista sobre la ubicación de la Dirección General de Estudios y con ello la potestad inspectora, *Ibidem*, pp.44-89

²² Quintana, J. M. (1946), *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública*, BAE, tomo XIX, Obras completas del Excmo. Sr. Manuel Quintana, Ediciones Atlas, pp.175-191.

la representación nacional, lo cierto es que al final del Trienio liberal derivará en una posición cuasi independiente de la Dirección General de Estudios.

Es cierto que al comienzo de la revolución liberal se abogaba por una Dirección General de Estudios, y con ello la potestad inspectora, que dependiese de la Asamblea legislativa, por ser el poder más ajeno a los intereses particulares y más favorable a los progresos de la razón. No olvidemos que la revolución liberal articuló el edificio político sobre la primacía de un sujeto colectivo representado en las Cortes, la nación, que se reserva casi en exclusiva el espacio político, en el que se despliega la libertad civil mediante la gestión autónoma de esenciales aspectos económicos y administrativos por medio de diputaciones y ayuntamientos. Y aunque a estos entes se les resevó una importante responsabilidad en la instrucción pública, la dirección de esta y su inspección —sin perjuicio de la que cupo a diputaciones y ayuntamientos— sería hondamente centralista, absorbiendo la potestad inspectora nacional la Dirección General de Estudios, bajo el dictado del Parlamento. Y es que el liberalismo doceañista entiende que la centralización, como les han enseñado los revolucionarios franceses, favorece la igualdad: solo un sistema educativo que se extienda uniformemente por todo el territorio nacional y elimine la fragmentación caótica del Antiguo Régimen, es capaz de ofrecer a todos las mismas posibilidades legales para alcanzar la instrucción o las luces. Eso sí, la enseñanza privada, por mor de la inhibición que la libertad exige a un Estado que se adjetiva y quiere ser liberal, queda al margen del control estatal con la excepción de toda acción contraria al orden constitucional.

El Informe Quintana encontró eco en el *Dictamen y proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública presentados a las Cortes por su comisión de instrucción pública y mandadas imprimir de orden de las mismas*²³. Proyecto que daba forma articulada al Informe Quintana y que no pudo discutirse en Cortes por mor del golpe de Estado de Fernando VII en mayo de 1814. Cuando en junio de 1820 se reanudaron las sesiones parlamentarias tras el paréntesis del Sexenio Absolutista (1814-1820), daba comienzo el debate del dictamen del proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública que acabamos de citar, que culminaría en el Reglamento General de Instrucción Pública. Es cierto que este Reglamento aprobado por Decreto de las Cortes el 29 de junio de 1821²⁴ matizaba la propuesta anterior ante la necesidad de acomodar el estamento eclesiástico a la nueva sociedad reforzando la autoridad del gobierno, como señalaba el artículo 369 de la Constitución gaditana, inaugurando tímidamente una visión más estatista del sistema educativo. Y es que, con la circunstancia de que al frente del poder ejecutivo se encontraba «*un monarca inatacable en sus atribuciones*» y no una «*Regencia revocable*»²⁵, al tiempo que el propio liberalismo iniciaba de forma incipiente el abandono de sus postulados doceañistas y se empezaba alejar del dogma de la soberanía nacional. Pero no es menos cierto que el dibujo del modelo inspector, al finalizar el Trienio, reforzaba, por la vía de su propio reglamento, la Dirección General de Estudios en detrimento no sólo del Parlamento sino también del Gobierno, lo que unido a unas mayores cotas de autonomía, desembocaba en una Dirección General de Estudios, en buena medida, muy próxima a la dibujada por Quintana en su Informe, aunque independiente no sólo del gobierno sino también de

²³ *Dictamen y proyecto de Decreto sobre el arreglo general de la enseñanza pública presentados a las Cortes por su comisión de instrucción pública y mandadas imprimir de orden de las mismas*, Madrid, Imprenta nacional, 1820. Este proyecto de decreto tuvo su antecedente en el que se presentó el último día de la primera legislatura, el 19 de febrero de 1814, correspondiendo a Martínez de la Rosa su lectura, al tiempo que se mandó imprimir, pero fue el último acto legislativo referido a la instrucción pública, pues con la vuelta del Rey todo volvió al estado en que se hallaba en 1808.

²⁴ Véase el texto completo del Reglamento de Instrucción Pública de 1821 en *Historia de la Educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Breviarios de Educación, Ministerio de Educación y Ciencia, 1985, Tomo II, pp. 49-67.

²⁵ Artola Gallego, M. (1983), «*La España de Fernando VII*», tomo XXXII de la *Historia de España* dirigida por D. Ramón Menéndez Pidal, Madrid, Espasa-Calpe, p. 713.

las Cortes. La autonomía de la Dirección General de Estudios situaba en una débil posición al poder ejecutivo, pero también al Parlamento contrariando el esquema inicial y mental del liberalismo, como dejaba claro el artículo 8 del proyecto de reglamento de la Dirección General de Estudios presentado a debate parlamentario el 11 de julio de 1823²⁶:

«Siendo el objeto propio de la Dirección la inspección y el arreglo de toda enseñanza pública, se la considera y establece como un cuerpo intermedio entre el Gobierno y todos los establecimientos públicos de enseñanza; quedando de consiguiente encargada de la ejecución de las leyes y reglamentos respectivos, de inspeccionar su cumplimiento y de velar por la propagación y perfección de los buenos estudios»

Como vemos, este artículo desplazaba al Gobierno de la dirección ejecutiva de las leyes, además de que inhibía de modo absoluto al Parlamento en aquella materia que el artículo 370 de la Constitución gaditana había reservado al legislativo: el arreglo de la enseñanza. De un lado quedaba consumado el ataque al principio de soberanía gaditano, pero de otro salía triunfante el modelo político e inspector dibujado por Quintana en su Informe, lo que no debe extrañar si tenemos en cuenta que como presidente de la Dirección General de Estudios presumiblemente sería el principal redactor del reglamento. Una circunstancia que percibió el diputado Istúriz cuando en el hemiciclo clamó contra «atribuciones tan excelsas»²⁷. Esta concepción de una educación nacional era concebible en la primera mitad del siglo XIX, pues el proyecto liberal original no depositaba la soberanía ni en el soberano ni en el pueblo, sino en la legitimidad que procedía de la nación reunida en Cortes. Y máxime cuando el soberano estaba cautivo, lo que arrastraba a que en las Cortes se produjera una notable concentración de poderes.

No es de extrañar que esta circunstancia, junto a un concepto de soberanía nacional que deposita en el poder legislativo la articulación política y la organización social, alentase en el ideario liberal la intención de poner en manos de las Cortes la dirección de la instrucción pública, bien pública responsabilidad del Estado. De ahí que a las Cortes cupiera la elaboración de un plan general uniforme de enseñanza, con su correspondiente función inspectora, para toda la nación. En palabras de un reformista liberal pronunciadas en 1811, José Canga Argüelles, «la nación debe proteger las luces, llamar a los sabios, y cuidar de la instrucción pública como uno de sus principales deberes»²⁸.

Esta concepción de una educación nacional comenzará a quebrarse tras el fallecimiento de Fernando VII, cuando el liberalismo, por causa del flujo del tiempo, el exilio, la presencia de la Guerra Carlista y la experiencia del pasado, comienza a abandonar los ideales doceañistas, empezando a construir un Estado autoritario fundamentalmente desde la Administración, el poder ejecutivo. Con ello se anunciaba su visión posterior, que dejará impresa en la Ley Moyano de 1857, con un Estado «más conservador y autoritario»²⁹, lo que se tradujo en la articulación de un sistema educativo estatal, con una dirección y organización administrativa, con su función inspectora incluida, dependiente enteramente del poder ejecutivo. Y hasta hoy. Hasta hoy ayudado por la evolución del constitucionalismo liberal, donde las Cortes cada vez más separadas del poder ejecutivo, que entonces no era otro que el Monarca y su Gobierno, iba cediendo, en la misma medida que el Rey iba perdiendo

²⁶ El proyecto se encuentra en el archivo del Congreso de los Diputados: A.C.D. *Serie General*, legajo 78, núm.41.

²⁷ Sesión 14 de julio de 1823. *Diario de las Sesiones celebradas en Sevilla y Cádiz en 1823*, Madrid, Imprenta Nacional, 1858, pp. 330-332.

²⁸ Canga Argüelles, J. (1811), «Reflexiones sociales o idea para la Constitución Española que un patriota ofrece a los representantes de Cortes por D.J.C.A.», en Canga Argüelles, J. (2000), *Reflexiones sociales y otros escritos*, edición e introducción de Carmen García Moneris, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 59.

²⁹ Pro, J. (2019), *La Construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial, p. 122.

prerrogativas en favor de una Cámara autónoma y sin interferencias externas en su funcionamiento (*interna corporis*³⁰), pues ya no representa a la nación, sino a la soberanía popular, al tiempo que el poder ejecutivo asumía la plena dirección política y administrativa. Era la senda irreversible hacia la democracia liberal.

IV.2. Inspección de Educación y poder legislativo

Una vez que salimos de este excursio histórico, volvamos a la pregunta del enunciado de esta parte: ¿es posible una potestad inspectora de educación dirigida desde el poder legislativo? Hemos visto que desde 1857 la potestad inspectora es de carácter estatal, organizada y controlada por el Estado, por la clase que lo dirige. Obviamente, hoy, esta maquinaria está encajada en una sociedad democrática, con un poder organizado y dividido en funciones especializadas. Si el Parlamento es el centro de la soberanía, ¿significa que una Inspección de Educación burocrática sin estar insertada en las funciones del Parlamento es menos democrática, o, incluso, no lo es? Diremos con Kelsen que una vez considerado el Parlamento como centro de la democracia, la teoría y la praxis política buscó cómo encajar democráticamente el siguiente nivel, la ejecución de la voluntad del Estado. ¿Cómo? Haciendo depender del ejecutivo la ejecución de la ley democrática del Parlamento, o en palabras de Kelsen³¹: «una democratización de la ejecución, y, en particular, de la Administración, sólo es factible a costa de la intervención sustantiva de la función legislativa». Más adelante dirá que solo una demagogia miope puede rechazar como incompatible la parte ejecutiva con la democracia. La Constitución y el control contencioso-administrativo se convierten en diques de la arbitrariedad y en garantía democrática de la ejecución de la ley. En consecuencia, en nuestro Estado constitucional actual, con una potestad inspectora habilitada por la ley, que atiende y sirve al interés general, neutral y sujeta al control jurisdiccional, es plenamente democrática. Un interés general marcado por el Parlamento y Gobierno, los dos poderes que disponen de la correspondiente legitimación electoral.

La CE ha distinguido claramente las funciones del Parlamento, que representa al pueblo español, y la Administración al servicio del Gobierno. Siguiendo la tradición heredada del pensamiento liberal, la Constitución regula separadamente ambos poderes. De un lado el artículo 66.2 fija las funciones de las Cámaras; de otro ordena, conjuntamente (lo que no es causal), el Gobierno y la Administración a través de su título IV que lleva por rúbrica «Del Gobierno y la Administración». Este título común nos indica que los constituyentes aproximaron los dos niveles, el político y el técnico dentro de un solo poder: el poder ejecutivo. En la CE se distingue claramente lo que es el Gobierno y lo que es la Administración, correspondiendo al primero la responsabilidad política ante las Cámaras al tiempo que dirige la actuación administrativa. A su vez, delinea claramente la relación Cortes-Gobierno a través del artículo 108 de la CE —*El Gobierno responde solidariamente en su gestión ante el Congreso de los Diputados*³²— y del resto del Título V, en el que, con cierto detalle, expresa los instrumentos de control parlamentario del Gobierno a través de preguntas e interpelaciones, requerimientos, mociones específicas y de censura y comisiones de investigación, así como una relación estrecha con determinadas instituciones administrativas, caso del Defensor del Pueblo³³ y del Tribunal de

³⁰ Doctrina que defiende la inmunidad de las decisiones parlamentarias, lo que no obsta para que sus actos parlamentarios sin valor de ley que afectan a derechos fundamentales sean objeto del control jurisdiccional.

³¹ Kelsen, H. (2006), *De la esencia y valor de la democracia*. Oviedo, KRK, pp. 177-178.

³² Arts. 173 a 179 del Reglamento del Congreso. De interés la STC 89/2005 de 18 de abril, recurso de amparo 2601-2001, sobre las funciones de la Mesa del Congreso y el control del gobierno por Las Cortes Generales.

³³ Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, <https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/04/06/3>

Cuentas³⁴, y otras que se han ido incorporando posteriormente como el Consejo Nuclear³⁵ o Consejo de RTVE³⁶, sin olvidar la técnica de ser informadas (artículo 109 de la CE) a través de determinados informes o la remisión de ciertos reglamentos al Parlamento. En relación con estas instituciones, con la excepción del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas por estar previstas en la propia CE, estamos ante un práctica, con origen en los Estados Unidos, que trata, en supuestos muy tasados y sensibles, despolitizarlas relativamente para que prime lo profesional y su autonomía directiva. Con todo, debemos señalar que esta excepcionalidad de encajar organismos administrativos en el Parlamento es una práctica poco ortodoxa constitucionalmente, pues se produce una relativa desconexión del poder ejecutivo, aunque a decir verdad hasta la fecha no se ha cuestionado su constitucionalidad.

Sí hay, como vemos, una relación vinculada a la teoría del control parlamentario que, a su vez, detalla en su regulación los reglamentos de las Cámaras; un control no sujeto a procedimientos administrativos, sino a una perspectiva global en manos de los grupos políticos. Y es que en un Estado democrático la Administración se configura neutral, autónoma y responsable ante el Gobierno que la dirige, mientras este da explicaciones al Parlamento. Desde una perspectiva constitucional, ningún órgano ni servicio administrativo puede depender de manera directa del Parlamento. Y no sólo porque no disponga de medios materiales y técnicos para ejercer tareas administrativas, sino porque el artículo 103 de la CE ha dejado impreso la profesionalidad de los funcionarios que deben ser reclutados «de acuerdo con los principios de mérito y capacidad», debiendo preverse por ley «la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». La Administración no se identifica con ningún partido político, pero sí coopera en la realización del programa político del partido o partidos que ocupan legítimamente el poder ejecutivo. Ello no significa que sea inmune al control político, todo lo contrario. Ningún acto del gobierno es ajeno al control político del Parlamento. La democratización de la ejecución, como nos enseñó Kelsen, deviene por la ley, expresión de la voluntad general, lo que no impide, como acabamos de señalar y está previsto constitucionalmente, un control del poder legislativo sobre el ejecutivo³⁷.

Una Inspección de Educación dependiente de una asamblea legislativa no encaja ni en la perspectiva de nuestra CE ni en lo que entendemos como esencia del parlamentarismo³⁸: «El parlamentarismo es la formación de la voluntad normativa del Estado por un órgano colegiado que decide por mayoría y que es elegido por el pueblo por sufragio universal e igual, es decir, democráticamente». Si dependiese de este foro democrático, público, colegiado y deliberante, la Inspección de Educación quedaría afectada por una serie de notas que desvirtuarían su neutralidad y objetividad:

- i. Sus actuaciones dependerían de la orientación de las ideologías dominantes, pues los parlamentarios se adscriben por ideologías representadas por los correspondientes partidos políticos. Ideologías que, como es sabido, tienen un carácter instrumental, pues no solo ayudan a interpretar la realidad, sino que sirven para fijar objetivos y domeñar la violencia³⁹, además

³⁴ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, <https://www.boe.es/eli/es/lo/1982/05/12/2/con>

³⁵ Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, <https://www.boe.es/eli/es/l/1980/04/22/15>

³⁶ Ley 17/2006m, de Radio y Televisión de titularidad estatal, modificada por ley 15/2012, de 20 de abril, <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/06/05/17/con>

³⁷ Kelsen, H., *Teoría general del Estado*, op.cit., pp.431-432. Además del control político parlamentario y judicial, hay un control administrativo interno en el que juega un importante papel la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-pdf>

³⁸ Kelsen, H., *De la esencia y valor de la democracia*, op.cit. p. 92.

³⁹ El profesor Antonio Campillo, tras un análisis de la fuerza, agresividad y crueldad en la sociedad, presenta las tres grandes ideologías modernas —liberalismo, socialismo y nacionalismo— como *corpus* que trataron de explicar y eliminar la violencia y sus distintas formas con el fin de conseguir una vida más amable. Campillo, A.(2008), «La violencia y la ley», en *El concepto de lo político en la sociedad global*, Barcelona, Herder, pp. 147-210.

de que distinguen en su fragor dialéctico entre amigos y adversarios, lo que no parece que sea el ambiente más propicio para una inspección técnica, profesional, neutral e independiente. Pasaría a depender de narrativas ideológicas múltiples con sus distintos matices: liberalismo, progresismo, socialismo, anarquismo, comunismo, nacionalismo, neoconservadurismo, etc. A ellas habría que añadir los movimientos políticos contemporáneos que también se incorporan al Parlamento y se yuxtaponen con las ideologías, como multiculturalismo, feminismo, ecologismo, pacifismo, etc. Y en ese ambiente de deliberación, de permanente especulación política por la libertad, a veces inmerso en un espacio inhóspito, quedaría situada la Inspección de Educación. Podemos imaginar que si el liberalismo fuera la orientación mayoritaria, entonces la Inspección de Educación, inspirada en su concepción individualista de la naturaleza humana, limitaría sus actuaciones a momentos puntuales, con intervenciones ocasionales, con el fin de no perturbar la libertad de enseñanza. Si, por el contrario, el socialismo fuera la ideología dominante en el Parlamento, entonces las actuaciones de la Inspección de Educación serían más intervencionistas con el fin de reforzar el derecho de la educación frente a la libertad de enseñanza. Y si el grupo o grupos dominantes fueran nacionalistas, entonces la idea de nación identitaria constituiría el eje de su actividad. Y si la práctica política estuviera teñida por esa ideología ascendente del siglo XXI como es el populismo, entonces la Inspección de Educación estaría atravesada por emociones y pasiones, y hasta podría ponerla al servicio de una pedagogía de la sentimentalidad⁴⁰, mientras no sería ajena al fervor en una democracia inmediata y directa. En un Parlamento populista, la Inspección de Educación, como todas las instituciones, no dejaría de ser mera coreografía mientras las libertades públicas empequeñecerían en un creciente contexto de unanimidad. En una palabra, quedaría férreamente orientada por los partidos políticos, y máxime en un Estado democrático que tiende a la partitocracia, a la mediación democrática de los partidos políticos, como expuso en un excelente trabajo Manuel García Pelayo⁴¹. En definitiva, la concepción inspectora, en su discurrir cotidiano, sería deudora de los tipos ideales que cada ideología defiende. Una total contradicción con el artículo 103. 1 de la CE, en cuyo frontispicio se sitúa la objetividad para hacer realidad la defensa de los intereses generales, y con ello, la neutralidad en el ejercicio de sus funciones. La Inspección de Educación quedaría bajo la orientación de los grupos políticos y presa de los factores que alimentan sus intereses y antagonismos. No olvidemos que el Parlamento es el centro del conflicto, el punto de encuentro de los intereses y voluntades de una sociedad a través de las fuerzas sociales y políticas que lo constituyen. Incluso de partidos, que los hay, antidemocráticos. Tampoco olvidemos que en España, como en todo sistema democrático, los partidos políticos gozan de una notabilísima relevancia constitucional y parlamentaria, que afectaría directamente el trabajo del inspector: El peso del partido en los sistemas democráticos parlamentarios es fuerte, por mor del sistema electoral, y especialmente en España, que crea en el parlamentario una *naturalis obligatio* de este hacia el partido, ante el que cede a la hora de exponer y defender una posición política⁴².

- ii. Quedaría presa de las aptitudes individuales predominantes en los partidos políticos, de su jerarquía, de sus disposiciones psicológicas, que no cabe duda que intervienen en el conflicto político. Y a ello deberíamos añadir los intereses y marcos sociales, económicos y territoriales.

⁴⁰ Los movimientos populistas conceden un destacado papel a las emociones como ha expuesto en su reciente estudio Rosanvallon, P. (2020), *El siglo del populismo*, Barcelona, Galaxia-Gutenberg, pp.65-76.

⁴¹ García Pelayo, M. (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza editorial.

⁴² *Ibidem*, p. 36.

La Inspección de Educación se vería afectada por las estrategias políticas en sus actuaciones; no podría sustraerse a la contienda política habitual en cualquier Parlamento, inmersa en sus tensiones partidistas. No se olvide, como nos decía el sociólogo Maurice Duverger, que cada partido político actúa conforme a un plan, «más o menos elaborado, donde prevé no solamente sus propios ataques, sino las respuestas del adversario y los medios de hacer frente a ellas»⁴³. Este plan es lo que constituye la estrategia política, y el mismo afectaría a la Inspección de Educación, especialmente en los momentos electorales, momento de máxima contienda política, sin olvidar los debates parlamentarios, las polémicas de la prensa, los grupos de presión y de diversos intereses, sean estos privados o públicos. Una dependencia de la Inspección de Educación del Parlamento, al estar obviamente afectada por la organización de los partidos, perdería dos esenciales notas de su identidad: la neutralidad y la independencia de su criterio técnico.

- iii. La Inspección de Educación se situaría bajo el control de la subjetividad. Y es que el Parlamento participa de dos aspectos: a) de una condición subjetiva; b) de una posición de supremacía fundada en la legitimidad que otorga el cuerpo electoral. Pero a nuestros efectos, lo destacable es que quedaría sujeta a criterios de valoración subjetivos, a parámetros que nacen de la libre voluntad de los agentes políticos, aunque sea trabados en la razón y solventados mediante el voto, pero bajo la guía de la plena libertad del pensamiento. Quedaría sujeta al discurso político, forma particular del lenguaje en el que las afirmaciones ni son verdaderas ni falsas. En la deliberación y decisión del Parlamento no hay un parámetro previo objetivo; no hay unos criterios de valoración predeterminados, ya que por su propia naturaleza el Parlamento es la sede de la libre apreciación de la palabra. Mientras un órgano judicial o administrativo actúa bajo razones normativas y de verificación, el Parlamento, como órgano político, actúa en razones de oportunidad⁴⁴. Así como la dependencia de la Administración se sujeta a los principios de organización fijados en el art. 103.1 de la CE —objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho—; así como el poder judicial actúa bajo parámetros objetivos sobre la base de un conjunto normativo preexistente, la sede parlamentaria se rige por criterios subjetivos, por muy fundamentados que se expongan, además de voluntarios. Por consiguiente, en este contexto, la función inspectora quedaría dirigida por el cauce de la oportunidad. No se olvide que las decisiones parlamentarias pueden fundarse en razones científicas y jurídicas, pero también por mera oportunidad y conveniencia. Y siempre libres y no sometidas a reglas. Si la Inspección de Educación dependiera del Parlamento quedaría sujeta a criterios de valoración subjetivos, parciales y sin modulación técnica alguna. Y es que en un Parlamento sus integrantes interpretan los hechos y les dan sentido en buena medida conforme con sus sentimientos personales, su filosofía e ideología para al final resolver la negociación mediante el voto.

El resultado, como vemos, si la Inspección de Educación dependiera del Parlamento, sería el sometimiento a las fracciones o grupos parlamentarias; quedaría orientada por sus ideologías; sus funciones correrían el riesgo de verse empañadas por criterios políticos, lejos de la objetividad que dimana de una norma y sus razones jurídicas; quedaría expuesta en la palestra y tensión pública al

⁴³ Duverger, M. (1968), *Sociología política*, Barcelona, Ariel, p.243.

⁴⁴ Debe señalarse que mientras la actuación judicial siempre es totalmente independiente, la Administrativa lo es solo hasta cierto punto, pues siempre está sujeta al principio de jerarquía.

perder su posición de neutralidad en favor de su íntima conexión con la dinamización y dirección de los grupos políticos. Afortunadamente, la CE situó toda la Administración, con plenas garantías de imparcialidad, en el espacio del poder ejecutivo bajo la dirección del Gobierno (97 CE).

IV.3. La posición de la doctrina

Para terminar este apartado, y como muestra de que la Inspección de Educación es un servicio administrativo dentro de la línea del poder ejecutivo, citaremos el hecho de que los distintos estudios dedicados a la inspección presuponen, y manifiestan, que es una potestad inequívocamente administrativa. Precisamente un valioso estudio, debido a la inteligencia de Agustín García Ureta, lleva el expresivo título de *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*⁴⁵. Todo su contenido —su sentido, evolución histórica, definición, características, normas, actuaciones, planes, etc.— la sitúan en el ámbito de las Administraciones públicas bajo la dirección del poder ejecutivo. Toda la semántica de los estudios publicados coinciden en que la actividad inspectora es de índole administrativa. No deja lugar a equívocos las palabras de Rivera Ortega⁴⁶: *la inspección administrativa se construye en cambio como una función, una verdadera potestad de la Administración*. Obsérvese que son palabras que hablan de su presencia en la Administración, de su reconocimiento como tal por el ordenamiento jurídico. La misma respuesta ofrece Severiano Fernández Ramos, en su análisis de la acción inspectora, cuando abre su obra con un título que explica por sí mismo lo que venimos sosteniendo: *La actividad administrativa de inspección*. El sentido de pertenencia a la esfera ejecutiva de la Administración no deja dudas en sus palabras iniciales al definir su naturaleza⁴⁷: *La actividad inspectora constituye una función genuinamente administrativa, de honda tradición en importantes ámbitos y sectores de la actuación pública*.

Ni uno sólo de los libros reseñados por Eduardo Soler Fiérrez⁴⁸, o más recientemente en la obra colectiva dirigida por el profesor Esteban Vázquez Cano intitulada *La Inspección y supervisión de los centros educativos*, ubican y sostienen la potestad inspectora fuera de la Administración pública⁴⁹. El resultado es que todo, absolutamente todo el conocimiento divulgado y hasta la fecha publicado, que reconstruye la naturaleza inspectora, la ubica dentro del universo de la Administración que, como organización racional del Estado, en el marco de un Estado de derecho, es dirigida, como señala el artículo 97 de la CE, por el poder ejecutivo. Un esquema cuyos trazos recogió, en su alegato a favor de los inspectores de educación, Antonio Gil de Zárate en su importante obra, *De la Instrucción Pública en España*⁵⁰: «sin ellos la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar».

La Inspección de Educación, desde que surgiera encuadrada en la universidad napoleónica con la ley de 1802, también conocida como ley 11 floreal del año X, se ubica en la Administración, brazo ejecutor del gobierno de turno. La embrionaria organización burocrática antiguorregimental al servicio de la Corona, con las revoluciones liberales y la necesidad de perduración del poder público

⁴⁵ García Ureta, A. (2006), *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons, 2006.

⁴⁶ Rivera Ortega, R. (2000), *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Tecnos, p. 75.

⁴⁷ Fernández Ramos, S. (2002), *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, Comares, p.1.

⁴⁸ Soler Fiérrez, E. (1991), *Fuentes documentales para el estudio histórico-comparado de la inspección educativa en España e Iberoamérica*, Madrid, Escuela Española; Soler Fiérrez, E. (2001), *La supervisión educativa en sus fuentes*, Madrid, Santillana.

⁴⁹ 1000 referencias bibliográficas nacionales e internacionales para investigar y leer sobre inspección y supervisión educativa, en Vázquez Cano, E. (Coord.) (2017), *La Inspección y supervisión de los centros educativos*, Madrid, UNED, pp. 527-589.

⁵⁰ Gil de Zárate, A. (1855), *De la Instrucción Pública en España*, Madrid, Imprenta del Colegio de sordo-mudos, t.1, p. 300.

para atender al interés general, creó un poder superior, la potestad inspectora, sostenido en el Derecho Administrativo. Y en este esquema desde el comienzo de las revoluciones liberales, distintos países europeos fueron desplegando la burocracia especializada de inspectores de educación. Una situación que no ha variado en el actual derecho comunitario, como bien nos ha explicado Agustín García Ureta⁵¹. Si bien el «Derecho comunitario no aplica un esquema común sobre la inspección, como tampoco regula unos instrumentos comunes»⁵², no hay duda de que la potestad inspectora afecta a las Administraciones estatales bajo el paraguas del Derecho comunitario. Unas veces es la Comisión la que se encuentra habilitada para llevar a cabo inspecciones, y no el Parlamento Europeo; en otros supuestos, la mayoría como consecuencia del principio de subsidiariedad, la ejercitan los Estados miembros a instancias de la Comisión, sin olvidar el papel de las Agencias europeas, caso de la Agencia de la Seguridad Aérea por ejemplo. Lo que nos interesa: las inspecciones no se insertan ni en el Parlamento Europeo ni en ninguno de los Parlamentos de sus veintisiete miembros.

⁵¹ García Ureta, A. (2008), *La potestad inspectora en el Derecho Comunitario*, Madrid, Iustel.

⁵² *Ibídem*, p. 54.

V.

¿Es singular el caso español?

El Presidente de Adide-Federación en las palabras pronunciadas ante sus señorías el 27 de junio de 2017 y que en su aspecto esencial hemos reproducido al inicio de este trabajo, cita, en defensa dialéctica de su posición, expresamente a Alemania e Inglaterra, lo que, teniendo en cuenta la tesis de partida, cabe pensar, aunque solo lo sugiere, que la potestad inspectora está dirigida desde sus democráticos parlamentos. La mención no es acertada, pues la realidad, como vamos a ver, muestra objeciones poderosas en sentido contrario.

V.1. Alemania

Comencemos por Alemania, primer país citado, con claras similitudes en la organización política-jurídica con España, y que, junto con Italia, fue fuente de inspiración en la redacción de nuestra CE. Alemania se constituye, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (en adelante, LFB), en un Estado republicano, democrático, social, de derecho y federal. Reconoce a cada uno de los dieciséis estados miembros (*Länder*) la condición de Estado, disponiendo cada uno de su propia Constitución y Tribunal Constitucional. Articula un entramado político-jurídico sostenido sobre tres principios: el de homogeneidad (28 de la LFB), el de igualdad (20.1 de la LFB) y el de lealtad o “comportamiento amistoso federal”, como señaló el Tribunal Constitucional; principio este último que Sonsoles Arias Guedón califica gráficamente como el “aceite constitucional” que favorece su funcionamiento¹. Corresponde al artículo 30

¹ Arias Guedón, S. (2016), *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 61.

de la LFB delinear el reparto competencial: «Compete a los Estados regionales el ejercicio de las competencias estatales y desempeño de las tareas de la misma índole, en caso de que la presente Ley Fundamental no contenga o autorice ninguna otra clase de regulación». Artículo que encuentra su concreción en el artículo 83 de la LFB, en el que se afirma que los Estados ejecutarán las leyes federales. Sin embargo, la educación, al no incluirse entre las competencias señaladas a la Federación, es responsabilidad plena de los Estados (*Länder*), quienes legislan y configuran el currículo y la organización administrativa del sistema educativo. Como el artículo 91 b de la LFB plantea una serie de tareas comunitarias susceptibles de que la Federación y los Estados puedan colaborar entre ellos, caso de la planificación de la enseñanza y la investigación, en los últimos años se han ido reforzando instituciones de significado suprarregional que cumplen la tarea de armonizar los aspectos generales o marco del sistema, destacando especialmente la Conferencia Permanente de Ministros de Cultura (KMK). Organizada en pleno, comisiones, comités y consejos, y en la que cada Estado federado dispone de un voto, se decide por unanimidad las cuestiones de política cultural. Decisiones que no adquieren forma jurídica, sino que fructifican como recomendaciones². Lo cierto es que compete a cada Ministro de Cultura de cada Estado federado, en el marco de las recomendaciones del KMK y la legislación dictada por su propio Estado, la organización, reglamentación y planificación de su sistema educativo. Bajo esta estructura jurídica se sitúa la inspección escolar. Una inspección escolar de naturaleza administrativa, cuya organización cambia de un Estado federado a otro en lo tocante a las relaciones entre la Administración general y la escolar, aunque, como señala un informe del Instituto Max Planck, presenta una estructura básica semejante³. Una inspección que el poder constituyente alemán dejó, por mor del artículo 7.1 de la LFB, en manos de los Estados: *El sistema educativo en su conjunto estará bajo la supervisión (Aufsicht) del Estado*. Como la cultura y educación es competencia del *Land*, que dicta su correspondiente ley cultural y escolar, significa que a este corresponde dicha inspección o supervisión sobre el entero sistema educativo de su territorio. En otras palabras⁴:

«Bajo el concepto global histórico de inspección escolar se abarca la totalidad de los derechos y obligaciones del Estado en materia de planificación, reglamentación, dirección y control del sistema escolar. En él está comprendida, asimismo, la fijación de las carreras escolares, de los objetivos y de las materias de enseñanza [...]. En la inspección de la enseñanza intervienen por principio los parlamentos regionales, en razón de sus poderes legislativos y de aprobación de los presupuestos, y los Ministros de Cultura, en la medida en que dictan normas y prescripciones y tienen que planificar el desarrollo escolar. Las tareas legislativas y planificadoras del Parlamento y de los Ministros han sido recogidas en el concepto de «soberanía escolar» —mientras que como «inspección escolar», en sentido estricto, se entiende el control y el asesoramiento en materia docente de las escuelas y de los maestros por medio de inspectores públicos de enseñanza —».

Obsérvese el mensaje inequívoco contenido en este párrafo: las tareas legislativas quedan en el Parlamento, y las planificadoras, esto es, la dirección administrativa, en manos de los ministros de Cultura.

² Otras instituciones suprarregionales: Comisión alemana de Educación y Enseñanza (1953-1965); Consejo Alemán de Educación (1965-1975); Comisión mixta para la planificación de la enseñanza y el fomento de la investigación (desde 1975) y el Comité Científico (desde 1975).

³ Grupo de Trabajo Informe Educativo del Instituto Max Planck de Investigación Educativa, publicado en la *Revista de Educación*, 1992, 292, pág. 443. El cuadro 2.2 de este informe detalla la estructura de la inspección escolar en los distintos Estados federados. Téngase en cuenta que, al ser de 1992, no se incluyen los Estados, por ser su creación y constitución posterior a la reunificación alemana, de Berlín, Brandeburgo, Baja Sajonia, Sajonia y Turinga.

⁴ *Ibidem*, p. 439.

Normalmente la Inspección de Educación se estructura, dentro de cada *Land*, entre una inspección vigilante de los centros de primaria y educación especial y otra correspondiente a la educación secundaria no obligatoria. Los primeros son inspeccionados por personal dependiente de las oficinas de educación, mientras que las enseñanzas no obligatorias universitarias se vigilan por personal adscrito a los departamentos ministeriales de educación del *Land*, lo que aquí entendemos como Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma. Sobre este esquema general, al que se superpone una inspección interna realizada por los propios centros y otra externa o de calidad llevada a cabo por centros de investigación con distintas denominaciones según el *Land*, y adscrito al departamento ministerial de este, la Inspección se ocupa de desarrollar funciones de vigilancia sobre la convivencia escolar, condiciones de aprendizaje, organización de las certificaciones y títulos, evaluación de proyectos, resultados escolares, la inclusión, la profesionalidad de los docentes, la competencia digital, valorando especialmente la calidad del centro educativo. En el Estado de Baviera, con siete distritos escolares y noventa y seis oficinas de educación, conforme a su ley de educación, vela por la organización escolar, el control de las instalaciones, así como de las tareas de los equipos directivos y profesores, sin olvidar la función de asesoramiento. Los cargos directivos de su oficina educativa corren a cargo de un inspector, un diputado del distrito en el Parlamento de Baviera y el alcalde la ciudad. El control sobre los centros escolares se completa con la concejalía de educación del municipio, encargada de todo lo referente a instalaciones deportivas y financiación. En el *Land* de Berlín, organizado en doce oficinas de educación con sus correspondientes servicios de inspección, la autoridad competente es el Senado, que no es un órgano de la función legislativa, sino el nombre del ejecutivo, bajo la dirección del Alcalde Gobernador y ocho senadores designados por este. Si el centro está ubicado en un país extranjero, en este caso la inspección la llevan a cabo una delegación conjunta del Estado Alemán y del *Land* correspondiente. Los inspectores, versados en pedagogía, sobre indicadores predeterminados y conocidos, utilizan las mismas prácticas que cualquier Inspección de Educación de otro país sobre la base de la verificación documental y la visita al aula como soporte de su apreciación. Los centros en el extranjero, tras la visita, reciben un *feedback* oral y, posteriormente, el informe, sin olvidar que el trabajo de los inspectores es valorado por el propio centro cumplimentando un formulario creado expresamente para esta función.

Por tanto, la dirección de la Administración está en manos del poder ejecutivo del *Land*, que en tres Estados federados —Bremen, Hamburgo y Berlín— reciben el nombre de Senado, del que depende la dirección de la enseñanza, incluida la potestad inspectora. Es cierto que en algún caso —Bremen— su constitución, en su artículo 118.1, otorga al Parlamento la dirección política de la Administración, sin que haya una regulación expresa y precisa para la dirección política del Senado o Gobierno, pero ello no obstaculiza la posición dominante del Gobierno en la conducción de la Administración. Concluyendo, la educación es dirigida por el Ministro del ramo en cada *Land*, cuya responsabilidad se extiende a todas las materias de su departamento, incluida la potestad inspectora de educación. En Alemania, como en España, la labor de vigilancia, observación e investigación, de protección de los intereses vinculados al derecho a la educación, se construye jurídicamente a través de la actividad administrativa de inspección, como bien descubre en su detallado artículo Curt Zahn, superintendente general de educación de Hamburgo, quien a través del filtro de su individualidad va enhebrando momentos de su experiencia como funcionario inspector de la Alemania de los años setenta⁵. No hay en Alemania un reconocimiento jurídico de la Inspección de Educación en favor de Parlamento alguno, ni estatal ni federado. Eso sí, al igual que en España, se distingue varios niveles político-administrativos, cada uno con su esfera competencial, reteniendo los *Länder*, bajo la

⁵ Zahn, C. (1971), « La Inspección escolar en Alemania », *Revista Española de Pedagogía*, vol.29,115, julio-septiembre, pp. 315-323.

supervisión del Estado federal, la materia educativa, incluida la Inspección de Educación, sostenida en principios legales y administrativos.

V.2. Inglaterra⁶

En relación con Inglaterra, la otra nación citada, es más llamativo, pues su actual modelo de Inspección de Educación se inscribe en el moderno proyecto político e ideológico identificado como neoliberalismo. El neoliberalismo, como bien expone Escalante Gonzalbo, «es un programa intelectual, un conjunto de ideas acerca de la sociedad, la economía, el derecho, y es un programa político derivado de estas ideas»⁷. Frente al liberalismo clásico —Hume, Bentham, Adam Smith, etc.—, en el que la mano invisible del mercado capitalista ordena armónicamente las relaciones de los hombres, limitándose el Estado a mantenerse neutral y con las mínimas intervenciones con el fin de no perturbar el funcionamiento del orden capitalista, el neoliberalismo añade el uso de los dispositivos del poder —decisiones reglamentarias, instituciones, discursos, etc—, para pasar del *laissez-faire* a impulsar al individuo a que siga y asuma una dinámica neoliberal. No hay oposición entre mercado y Estado, como bien señalan Christian Laval y Pierre Dardot⁸: «son ciertamente los Estados —empezando por los más poderosos entre ellos— los que han introducido y universalizado en la economía, en la sociedad y hasta en su propio seno, la lógica de la competencia y el modelo de la empresa». Es el Estado, y no el mercado, el que tiene que generar las condiciones para un buen funcionamiento del mercado. En este marco, la llamada nueva derecha inglesa, que es una conjunción de neoliberalismo y neoconservadurismo, confluyó en el llamado thatcherismo de los años ochenta, conciliando tanto la idea de libertad de mercado como la conformación de un Estado fuerte⁹. Bajo esta orientación política, Margareth Thatcher creó en 1992 la The Office for Standards in Education (OFSTED), aunque bajo la atenta mirada y dirección de un tradicional instituto: *Her Majesty's Chief Inspectors* (HMCI). Una ley de 1996 estableció la estructura de la OFSTED en tres categorías: los inspectores inscritos (*Registered Inspectors*) en un registro oficial, a quienes cabe la responsabilidad de dirigir los equipos cuando inspeccionan las escuelas; el equipo profesional (*Team Members*) que ejecuta la inspección de los centros educativos bajo la dirección de los anteriores; y los noveles o legos (*Lay Inspectors*) que vienen a ser como una persona, sin experiencia en la función inspectora pero que aporta su visión fresca y cercana a la vida real de los docentes en el aula. Si para formar parte de la HMCI se exige diez años de experiencia profesional y una dilatada vida de gestión, para ser Inspector registrado (*Registered Inspectors*) se demandará sólidos conocimientos curriculares, y accederán previa una formación específica por un período de tiempo de cinco años, pudiendo ser estos renovados por otros cinco. A los *Lay Inspectors*, que acompañarán al equipo profesional, no se les exige experiencia previa, bastará su inclusión en las tareas inspectoras con una formación de cinco días, además de demostrar su especialización en una determinada materia del currículo. Con esta estructura, la Inspección de Educación, como la de los demás países europeos, trabaja bajo el principio eficaz de la planificación: elige el centro, notifica la visita, prepara la visita, observa *in situ* las aulas y requiere la correspondiente documentación, se entrevista con todos los miembros y sectores de la comunidad

⁶ Cfr. *Inspectorates of Education in Europe*, The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education (SICI), 1999, pp.98-130.

⁷ Escalante Gonzalbo, F. (2016), *Historia mínima del neoliberalismo. Una historia económica, cultural e intelectual de nuestro mundo, de 1975 a hoy*, México, Turner, p.17.

⁸ Laval, Ch. y Dardot, P. (2013), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal* Barcelona, Gedisa, p. 17.

⁹ Puellas Benítez, M. de, (2005), « La influencia de la nueva derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004)», *Revista Historia de la Educación*, 24, pp. 229-253.

educativa, tiene un encuentro oral en el que informa de los resultados para que comiencen a preparar un plan de acción y mejora, y al cabo, como máximo, de los ocho meses, remite el informe correspondiente. Una inspección que ejerce la auditoría sobre la calidad de la educación que ofrece el centro educativo; sobre el desarrollo espiritual, moral, social y cultural de los alumnos; sobre el bienestar y seguridad de los estudiantes; sobre la diversidad del personal, los proveedores, las instalaciones, los espacios, el modo de gestionar las quejas y el liderazgo y la gestión del centro. Inspección de educación concorde con el cuasi mercado del sistema educativo inglés, que pone el foco en un concepto de calidad de la educación centrado en los resultados académicos y la competencia entre los establecimientos educativos, para lo cual otorga una calificación que se difunde públicamente. Calificación que sitúa a los centros educativos en una buena o mala posición competitiva para conseguir un mayor número de alumnos y, en consecuencia, recibir ayudas económicas (*pupil premium*).

Llegados a este punto, y para seguir la línea de la tesis que vengo sosteniendo, hay que preguntarse: ¿De quién depende la HCMI y la OFSTED? Toda esta planta de inspección no depende del Parlamento inglés, sino del ministro de Educación o *Secretary of State*, quien tiene en cuenta en las decisiones de la política de educación (*Policy*) los informes que anualmente le eleva el director de la HCMI. Un primer Ministro que, como en todo sistema liberal parlamentario, responde políticamente ante el Parlamento. Es significativo para nuestra tesis que el modelo de Inspección de Educación inglés es plenamente administrativo, aunque liberado del estricto Derecho administrativo a través de la OFSTED y su personal no funcionario, como corresponde al principio democrático en el que se sustenta. Incluso Inglaterra, que gracias al *rule of law* no dispone de una Constitución escrita, lo que le otorga un amplio margen jurídico, no ha depositado la organización administrativa en el Parlamento. Todos sus funcionarios también son independientes de la política, debiendo ser los ministros quienes responden ante el Parlamento¹⁰.

¹⁰ Sobre la Administración y el Derecho Administrativo inglés, de provecho: Wade, H.W.R. (1971), *Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid. Especialmente el capítulo dedicado a Algunos principios constitucionales y el capítulo III sobre el control judicial de los poderes administrativos, pp. 3-23 y 71-155 respectivamente.

VI.

La naturaleza de la Inspección de Educación: legalidad y caracterización

La Inspección de Educación es un servicio administrativo; por tanto, estamos ante un hecho socialmente construido sobre cuyos contornos nos informa el Derecho. Vamos a describir estos contornos, que constituyen la Inspección de Educación en su actual versión constitucional.

VI.1. Potestad inspectora de educación

No sólo es imprescindible en la construcción jurídica del poder exorbitante de la Administración, sino también en su función inspectora. Según expone Gamero Casado¹:

«la potestad administrativa como un poder jurídico unilateral, reconocido para la satisfacción del interés general, sometido a la ley, a control jurisdiccional (judicial y constitucional) y a garantías de alcance constitucional, cuyo ejercicio es obligado para su titular, quien la ostenta en virtud de una atribución articulada conforme al principio de legalidad».

En consecuencia, la potestad inspectora goza de tres notas: es el interés general el que justifica su poder que, a su vez, es habilitada por la ley y queda sujeta al control jurisdiccional. Describe el poder de la Administración educativa, en beneficio de otro u otros, otorgado por el ordenamiento jurídico, en orden a proteger los requisitos previstos en la legislación mediante trámites y controles pre-

¹ Gamero Casado, E.(2015), *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada, Comares, p. 33.

ventivos, lo que acarrea una inevitable burocracia. Con este planeamiento finalista, la naturaleza de la Inspección de Educación que deriva del artículo 27.8 de la CE, con el fin de acomodar las conductas al ordenamiento jurídico, es un servicio incardinado en la burocracia administrativa bajo la autonomía competencial y operativa del poder político. Así es y así debe ser en una sociedad democrática en la que la voluntad de los actos del poder ejecutivo están regidos por los principios señalados en el artículo 103.1 de la Constitución: servir con objetividad los intereses generales y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, esto es, al interés público². Y con esta atribución de potestad que habilita el artículo 27.8, que se integra en el llamado principio de legalidad, queda justificado el poder ejecutivo para intervenir y comprobar la prestación del derecho a la educación. Hay una vinculación positiva a la ley, a las normas, a lo que algunos autores han llamado el bloque de legalidad. Corresponde a la ley proteger los bienes jurídicos exigidos y, para alcanzar su satisfacción general, habilita la potestad de Inspección de Educación, con funciones preventivas, informativas y correctoras. Por tanto, cuenta con un marco legal cuyo rango superior corresponde a la CE que orienta la posición de la Administración Pública dentro del esquema de la división de poderes a través de su artículo 103.1: es neutral, actúa con objetividad y autonomía responsable, no está al servicio de ningún partido político, atiende a todos los ciudadanos, quedando sujeta a la ley y a su ordenamiento jurídico. Y aquí precisamente se separa de su politización y, en consecuencia, de la tesis que alienta su dependencia de las asambleas legislativas. La construcción de la ley, que es la tarea de los Parlamentos, una vez dictada desatiende la influencia de los partidos políticos en favor de una Administración o burocracia profesionalizada que entra de pleno dentro de la esfera ejecutiva. Pero esta autonomía, bajo la primacía de la ley, reforzada con el sistema de selección de sus funcionarios mediante pruebas objetivas y un trabajo sostenido en la aplicación de reglas técnicas, no obstaculiza la autonomía operacional del Gobierno de turno a través de sus órdenes, instrucciones y orientaciones.

La potestad inspectora de educación, siempre con la expresa habilitación legal, se incluye dentro de las llamadas potestades primarias porque «agotan su eficacia en el ámbito doméstico de la Administración aunque produzca de forma refleja o indirecta consecuencias externas»³. Ello no excluye que participe en otros tipos de potestades, como las operativas en el caso del régimen sancionador o las de constancia cuando ejerce la potestad certificante o el registro administrativo. Su uso, como corresponde a un Estado de Derecho, será racional y razonado tal y como se desprende del artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Pública, que exige, cuando se limiten derechos individuales o colectivos, la aplicación del principio de proporcionalidad, seleccionar las medidas menos restrictivas, motivar su necesidad y justificar su adecuación a los fines que se persiguen con su ejercicio, evitando cualquier trato discriminatorio.

Es una potestad inspectora subordinada, no sólo sujeta a la ley, también al control jurisdiccional, pues corresponde al poder judicial controlar las actividades materiales y la inactividad de la Administración, de su poder jurídico unilateral, y con ello garantizar la tutela judicial efectiva. Subordinación que explicó con notable claridad el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 abril de 1995 con estas palabras:

«Como tiene establecido la doctrina constitucional, el reconocimiento de la sumisión de la Administración a la Ley y al Derecho, que la Constitución eleva a núcleo central que preside

² El artículo 1.3 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público reproduce el precepto constitucional del artículo 103.1, al que añade un conjunto de principios entre los que cita la buena fe, la confianza legítima, la cooperación y colaboración con el resto de las Administraciones públicas, además de aludir a esquemas organizadores como eficacia, jerarquía, descentralización y desconcentración.

³ Chaves, J.R (2020), *Derecho Administrativo Mínimo*, Salamanca, Amaranta, p.310. En la misma obra, el capítulo o tema 24 está enteramente dedicado a las potestades primarias.

el obrar administrativo (art. 103.1 CE) equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión de la norma con la interdicción de arbitrariedad en el obrar de los poderes públicos (art. 9 CE) y la primacía de la Ley, como postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 CE); siendo corolario inevitable de este marco normativo en que la Administración encaja la actividad administrativa, la sujeción de los actos de ésta a los Tribunales de Justicia (art. 106.1 CE) [...] de tal modo que aseguren, sin inmunidades de poder, una fiscalización plena del ejercicio de las atribuciones administrativas».

Por tanto, el servicio de inspección de educación nace de este poder administrativo articulado a través de la ley, no correspondiéndole más que satisfacer del mejor modo el ajuste de la realidad a los parámetros preestablecidos en la ley y en el reglamento relativos al derecho a la educación.

En su realización citaremos el artículo 4. 1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público como fundamento jurídico y razón de su naturaleza:

«Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos previstos en la legislación que resulte aplicable, para lo cual podrán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los límites establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal, comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que fueran necesarias.»

Habilitación legal que obliga a los ciudadanos a facilitar la investigación y remisión de datos⁴, convirtiéndose dicha habilitación en el primer principio en el ejercicio de la función inspectora, como bien señaló el Tribunal Supremo en Sentencia de 16 de mayo de 2008, rec. 7953/2003:

«Lo que la Administración puede exigir a los particulares en ejercicio de sus potestades inspectoras es únicamente aquello que la ley prevea en cada supuesto. Tan es así que cuando la ley quiere que la Administración pueda entrar en locales aun sin el consentimiento del interesado, lo dice expresamente»

Aunque hoy la labor inspectora en algunos supuestos puede ser encomendada a entidades colaboradoras de naturaleza privada, que, a su vez, pueden ser supervisadas por la Administración, lo cierto es que la que implica autoridad o compromete potestades públicas debe ser ejercida por funcionarios especializados, como expresamente se regula en el Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 9.2 establece una reserva funcionarial para tareas inspectoras⁵:

«En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado

⁴ Artículo 18.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común: «Las personas colaborarán con la Administración en los términos previstos en la ley que en cada caso resulte aplicable, y a falta de previsión expresa, facilitarán a la Administración los informes, inspecciones y otros actos de investigación que requieran para el ejercicio de sus competencias, salvo que la revelación de la información solicitada por la Administración atentara contra el honor, la intimidad personal o familiar o supusiera la comunicación de datos confidenciales de terceros de los que tengan conocimiento por la prestación de servicios profesionales de diagnóstico, asesoramiento o defensa, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación en materia de blanqueo de capitales y financiación de actividades terroristas.» <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

⁵ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/5/con>

y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca».

Con esta reserva se introduce la burocracia en la organización del Estado democrático, depositando las tareas de *imperium* en funcionarios, por lo que se excluye al personal laboral o eventual, o que no forme parte de la plantilla de la Administración Pública, lo que bien se encargó de recordar la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 19 de Enero de 2016, rec. 554/2015, que puso freno a la adjudicación del contrato de servicios municipales para la inspección de tributos municipales con clara e interesantísima argumentación. Jurisprudencia que recientemente acaba de confirmar el Tribunal Supremo en sentencia de 4 de septiembre de 2020 al señalar que las empresas públicas no pueden intervenir en el ejercicio de la potestad pública sancionadora mediante la asunción por el personal laboral de las mismas de los trámites propios del procedimiento administrativo⁶. Y es que el funcionario público, caso del inspector de educación, está sujeto a un régimen riguroso en el acceso e ingreso para el desarrollo de su función, dotando de mayor fuerza y garantía el ejercicio de potestades públicas —sea de intervención o sancionadora— que requieren una especial independencia, imparcialidad, objetividad, responsabilidad y especialización, lo que asegura los intereses generales. Una reserva de la actuación inspectora reforzada en el artículo 113 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre de Procedimiento Administrativo Común que precisa sobre las sociedades que “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirle el ejercicio de potestades administrativas”. Límite en su actuación completada por el artículo. 128.2 de la Ley 40/2015, de 2 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público que, para evitar el atajo alternativo de las Fundaciones, precisa que: «Las fundaciones no podrán ejercer potestades públicas.».

La inspección del sistema educativo, al quedar anclada en el artículo 27 de la Constitución, forma parte de lo que el ponente constitucional, Gregorio Peces Barba, calificó «de las paredes maestras de lo que será el pacto escolar»⁷, debiendo, en consecuencia, estar homologada su actividad en todo el territorio del Estado, razón por la que se regulará dentro de las normas básicas como exige el artículo 149.1.30 de la CE⁸. Actualmente, en consonancia con esta exclusividad estatal, han quedado regulados los aspectos básicos de la Inspección de Educación en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que la modifica, cuyos artículos 148, 150, 151, 153, 153 bis y 154, junto a la Disposición adicional décima fijan sus funciones, principios, acceso y ejercicio por un cuerpo de funcionarios, así como sus atribuciones y organización. Articulado que básicamente respeta lo afirmado por la ya derogada Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, impulsada por el Partido Popular, lo que significa que en materia de inspección de educación hay un pacto tácito entre los dos grandes bloques ideológicos de la sociedad española, pues una y otra

⁶ La citada sentencia del tribunal supremo de 14 de septiembre de 2020 impide que una empresa pública pueda intervenir en la tramitación de procedimientos sancionadores, que el personal laboral pueda efectuar comunicaciones, realizar informes y elevar propuestas relevantes del procedimiento sancionador.

⁷ Peces Barba, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, op.cit., p. 57.

⁸ «Bases», «normas básicas» o «legislación básica» son conceptos jurídicos esenciales en el ordenamiento jurídico constitucional y en la articulación de las relaciones Estado y Comunidades Autónomas. Lo básico, que se ha interpretado en un sentido material, es lo fundamental o importante, aunque la densidad de ello dependerá del legislador estatal, siendo tendencia de los grupos políticos de la derecha a ensanchar los límites de lo básico y a estrecharlo los situados a la izquierda. Es de notar que la expresión «normas básicas» contenida en el artículo 149.1.30 de la Constitución constituye el marco de una política y expresa una regulación general que “asegura un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan” (Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982). Se distingue entre bases de carácter formal sustentadas en principios o enunciados generales y las de carácter material que afectan a su contenido. Jiménez Campo, J. (1989), «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, 27, septiembre-diciembre, pp. 39-92.

ley son exponente de fuerzas políticas e ideológicas distintas⁹. El resultado, en un contexto democrático y cuasi federal de distribución territorial del poder, es un modelo de inspección de educación clásico en sus funciones y atribuciones al gozar de un tono continuista en sus líneas básicas.

La organización y función ejecutora o gestora de la potestad de inspección de educación, dentro de las bases prevalentes marcadas por las leyes orgánicas precitadas en el párrafo anterior, es competencia de las Comunidades Autónomas. Ellas, que no son entes jerárquicamente subordinados, conforme con el art. 148.2 de la Constitución, ordenan, regulan y ejercen la inspección ejecutiva sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo. Y de este modo, signo de autonomía y eficacia, sin poder apartarse del respeto a la legislación básica del Estado, organizan la Inspección de Educación en un cuerpo administrativo en el que prestan sus servicios funcionarios especializados y versados en temas educativos y administrativos, al que se accede por concurso-oposición entre funcionarios docentes con amplia experiencia.

Llegados a este punto, no quiero pasarlo sin recordar que edificar un estrato funcional claro sobre los principios de mérito, capacidad, igualdad, prohibición de la arbitrariedad, imparcialidad, transparencia, competitividad y seguridad jurídica ha sido, y viene siendo, difícil de imponer frente a otros medios que permiten una permeabilidad a otros intereses. Ejemplos, que han debilitado la objetividad en el acceso, han abundado en la historia. La ley de educación de 2 de julio de 1866, obra de los neocatólicos, sustituyó al inspector de educación por el cura en su intento de edificar un *ordus crbistianus*. El decreto de 23 de abril de 1869, dictado en plena revolución septembrina, eliminó a los inspectores de educación, pues entendían que eran un obstáculo a la libertad de enseñanza que defendían. En plena dictadura de Primo de Rivera, los inspectores, a su vez vigilados por los gobernadores militares, debían prestar ayuda y colaboración en la difusión y asentamiento de los valores ideológicos del régimen, al tiempo que se quebró su inamovilidad en el puesto. En este contexto, no es difícil imaginar que muchos inspectores arrastraran una vida profesional reblandecida por una agobiante sumisión política. Los inspectores de educación de bachillerato, al calor de la Base XI de Ley de Bachillerato de 20 de septiembre de 1938, fueron nombrados discrecionalmente, con fidelidad probada al régimen dictatorial, como una parte importante de los que ocuparon el cargo tras la Ley de Ordenación de Enseñanza Media en 1954¹⁰. El anteproyecto de ley franquista de 1970, nacido bajo los planes de desarrollo económico y social y la influencia de las ideas y métodos de organismo internacionales¹¹, eliminaba de raíz el cuerpo de inspectores¹². La frustrada convocatoria de agosto de 1982 al cuerpo de inspectores de formación profesional optó por el concurso de méritos, y no por la oposición, para no obstaculizar la entrada en dicho cuerpo administrativo de los 112 coordinadores que venían ejerciendo esta labor. En 1984, la ley de la reforma de la función pública, suprimió, con el apoyo de los sindicatos, el tradicional cuerpo de inspectores de educación creado por el moderantismo en el año 1849, para optar por nombramientos discrecionales a través del concurso de méritos por un período máximo de 6 años hasta que el cuerpo

⁹ Las diferencias es de detalle entre la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa y 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 (<https://www.boe.es/boe/dias/2020/12/30/pdfs/BOE-A-2020-17264.pdf>), concretamente la inclusión de un nuevo artículo, 153 bis, sobre los principios que orientan la actuación inspectora —respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas, valores democráticos, contra cualquier tipo de discriminación, transparencia, profesionalidad e independencia técnica, y un retoque en un aspecto siempre polémico: el acceso. La Ley Orgánica 3/2020 mantiene la oposición como vía de acceso junto a los méritos, pero elimina el término prueba, lo que deja abierta la puerta a mecanismos menos rigurosos en la entrada al cuerpo de inspectores de educación.

¹⁰ Las vicisitudes de la historia de la inspección de Bachillerato en Lorente Lorente, A. (2019), «La inspección de bachillerato y las reformas educativas en España: una aproximación histórica (1953-1990)», en *Educa Nova*, monográfico, Historia de la Inspección de educación en España, nº 9, 2ª época, USIE-Tirant lo Blanch humanidades, pp.153-184.

¹¹ Millito, C.C. y Groves, T. (2013), «¿Modernización o democratización? La construcción de un nuevo sistema educativo entre el tardofranquismo y la democracia», *Bordón* v. 65, n. 4, p. 135-148, 2013. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/download/Bordon.2013.65409/11820>.

¹² Mayorga Manrique, A. (1984), *La inspección de educación básica del Estado*, Anaya, p.115.

de inspectores de educación regresó, de la mano de una enmienda del entonces partido nacionalista Convergencia y Unió a la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes¹³. Como vemos, la prestación del servicio mediante el mérito y la capacidad, que es lo que quiere la Constitución, tiene su zigzagueante historia.

Hoy, para beneficio de todos, el estrato funcional en la inspección de educación, garantía de autonomía, se ha consolidado con funcionarios con sentido de la independencia, responsables y dotados de estimables cualidades personales a juzgar por los requisitos exigidos¹⁴, y con la consiguiente prerrogativa para desarrollar su labor pues, como hemos visto, el art.9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público deja claramente indicado que el ejercicio de autoridad de la inspección no puede recaer ni en manos privadas ni en personal laboral. El resultado es una potestad inspectora ejercida a través del cuerpo de inspectores de educación, que se organiza en una estructura común en todo el territorio nacional conforme con lo dispuesto en la disposición adicional sexta, punto dos, de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Legislación básica que restringe al legislador autonómico con el fin de desplegar un mínimo normativo común, como ha declarado el Tribunal Constitucional, pues de lo contrario, en este caso, se vulneraría la competencia estatal derivada del artículo 149.1.18 de la CE¹⁵, artículo que atribuye al Estado diversas competencias de distinto alcance, entre ellas, el régimen estatutario de los funcionarios.

VI.2. Sus notas

Antes de entrar en las múltiples variantes que caracterizan la función inspectora de educación, debe considerarse que esta se alza sobre el derecho constitucional a la educación. Derecho entendido como servicio público, imprescindible para el acceso al bien de la educación, y que sin prejuzgar el modelo, obliga el artículo 27.5 de la CE¹⁶ y refuerza la exposición, aunque no sea vinculante, de motivos de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación:

¹³ La inspección de educación, en la medida que el acceso puede ser una vía para la *fidelitatis* o patronazgo, cuenta desde el siglo XIX con una larga historia de intentos de quiebra del estrato funcional para crear un indeseable espacio de colonización política. López del Castillo, M^a T. (1995), «El acceso a la inspección profesional en el sistema educativo español: 1849-1936», en Soler Fierrez, E.; López del Castillo, M^a T.; Muñoz Marín, D.; Molero Pintado, A.; y Ramírez Aísa, E., *Estudios históricos sobre la inspección educativa*, Madrid, Escuela Española, pp. 43-172.

¹⁴ La ley 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluye como primer criterio a valorar en la oposición «la capacidad de liderazgo pedagógico», lo que, además de la imposibilidad de estimarlo en una oposición, lo que representa un problema en la cada vez más restringida discrecionalidad técnica de los tribunales calificadoros, denota una visión decimonónica de la inspección. Como en sus orígenes, en un intento de remediar los problemas que creaba la rudimentaria formación del maestro y su distancia física de las Escuelas Normales, trata de convertir al inspector en una Escuela Normal o Facultad ambulante, ignorando la sólida competencia del magisterio actual en un contexto de creciente autonomía pedagógica de las instituciones escolares. Y en cuanto a la difícil valoración de la capacidad de liderazgo por los tribunales calificadoros, debo señalar que las exigencias de formalización y coherencia de estos ha llevado a la jurisprudencia, para hacer realidad la tutela judicial, a distinguir entre una parte técnica e inmune y otra parte, lo que denomina los aledaños, sometida al control jurisdiccional, a saber: los criterios de calificación y porqué estos conducen al resultado de la oposición. Planteamiento que nace de la STS de 10 de mayo de 2007, rec.545/2002, y reproducen de manera constante los tribunales de lo contencioso (STS 27 de noviembre de 2007, rec. 407/2006; STS 18 de diciembre de 2013, casación 3760/2012; STS 4 de junio de 2014, rec. 376/2013, por citar algunas).

¹⁵ STC 51/2019, de 11 de abril, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio de Educación. <https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/15/pdfs/BOE-A-2019-7271.pdf>. En relación con la legislación básica debe señalarse: a) tiene un contenido material, como ha venido reclamando desde los años noventa el Tribunal Constitucional; b) en la ley orgánica deben calificarse los preceptos que tienen carácter básico por exigencia de la seguridad jurídica, lo que suele hacerse a través de una disposición adicional que enumera los artículos que no son básicos, mientras otra disposición adicional señala los que gozan de carácter orgánico, cuya modificación futura tendría que hacerse mediante ley orgánica; y c) básico es aquello que afecta a lo esencial, pero corresponde al legislador señalar el *quantum*.

¹⁶ En el artículo 27.5 CE se lee: «Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes»

«El servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza.»

La Inspección de Educación tiene el deber de garantizar el cumplimiento de la prestación material que lleva implícito el derecho a la educación con el fin de alcanzar el objeto de la educación que no es otro que «el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales»¹⁷, junto del resto de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación (14 CE), a la integridad física y moral (15 CE), el derecho a la participación (23 CE) y el de no ser sancionado al margen de la legalidad (25 CE).

Bajo esta razón y sentido, y a través de un proceso de racionalización del trabajo con planes de actuación que concretan las previsiones legales de intervención¹⁸, la actividad de la potestad inspectora en educación se despliega a través de las siguientes notas que la caracterizan¹⁹:

Carácter ejecutivo: Se trata de una actividad de intervención que exige la verificación del cumplimiento de los derechos de los ciudadanos a través de funciones de vigilancia y evaluación. Ello incluirá la comprobación documental, recopilación de datos, la observación *in situ*, la entrevista y la técnica de la visita²⁰. Así lo reconoce en los artículos 151 y 153 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, cuando fija las funciones y atribuciones de la Inspección de educación. Es más, con el fin de reforzar este carácter, su artículo 153 c) otorga a los inspectores la consideración de autoridad pública, lo que les permite que sus informes y actas hagan prueba de hechos salvo que se acredite lo contrario (artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común)²¹.

Carácter intransferible e irrenunciable: La potestad inspectora de educación, como toda potestad atribuida por la ley, es irrenunciable, aunque el titular pueda ejercerla o no. Faculta a la Administración

¹⁷ Artículo 27.2 de la CE. La STC 133/2010, de 2 diciembre, en su FJ7, deja claro los elementos que integran esta prestación del derecho a la educación: «La educación a la que todos tienen derecho y cuya garantía corresponde a los poderes públicos como tarea propia no se contrae, por tanto, a un proceso de mera transmisión de conocimientos [cfr. art. 2.1 h) LOE], sino que aspira a posibilitar el libre desarrollo de la personalidad y de las capacidades de los alumnos [cfr. art. 2.1 a) LOE] y comprende la formación de ciudadanos responsables llamados a participar en los procesos que se desarrollan en el marco de una sociedad plural [cfr. art. 2.1 d) y k) LOE] en condiciones de igualdad y tolerancia, y con pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales del resto de sus miembros [cfr. art. 2.1 b), c) LOE]».

¹⁸ El Tribunal Constitucional ha señalado que «aunque en algún momento histórico fuera problemático, no cabe negar hoy a todos los planes, de los presupuestarios a los urbanísticos, su naturaleza de normas jurídicas como de consuno predicen la legislación y la jurisprudencia». Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, FJ3. Por tanto, los planes de actuación tienen valor jurídico.

¹⁹ Aquí tomamos, en parte, la caracterización de la actividad inspectora del excelente libro ya citado de Fernandez Ramos, Severino, *La actividad administrativa de inspección*, págs. 52-61, así como del detallado estudio de García Ureta, Agustín, *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, op.cit., pp.331-338.

²⁰ La visita, pieza fundamental de la actividad fiscalizadora de la inspección de educación, apenas ha merecido la atención de los especialistas con la excepción de Soler Fiérrez, E. (1991), *La visita de inspección, encuentro con la realidad educativa*. Madrid, La Muralla; del mismo autor «La acción inspectora a través de las visitas», en Gómez Dacal, G. y otros, *Técnicas y procedimientos de Inspección educativa*, op.cit., pp. 35-80.

²¹ Sobre el concepto de autoridad pública véase *Consulta n.º 2/2008, de 25 de noviembre, sobre la calificación jurídico-penal de las agresiones a funcionarios públicos en los ámbitos sanitario y educativo de la Fiscalía General del Estado*. La reforma del Código Penal efectuada en el año 2015, entendiendo en un sentido más amplio el concepto de orden público, incluyó a los funcionarios sanitarios y docentes, en su artículo 550, como autoridad pública en el ejercicio de sus funciones, con lo que reforzó la autoridad del inspector de educación que tradicionalmente venía fijando la legislación sectorial de educación.

para intervenir, es una posibilidad, no una necesidad. Dicha potestad es creada por el Derecho positivo, por lo tanto, ni se puede modificar mientras la norma persista ni se puede renunciar a lo prescrito legalmente. Y es que es el bien común el que alienta su regulación, por lo que solo la ley puede albergar ese carácter irrenunciable o derogarlo. Estamos «ante funciones públicas no susceptibles de transacción», no son un mero principio programático sino un mandato legal obligatorio²², razón por lo que, y cito a modo de ejemplo, un empresario escolar no podría entablar una negociación con el fin de paralizar, suspender o bloquear un expediente de cese de actividad por falta muy grave.

Carácter preventivo: Constituye un «elemento general del ordenamiento jurídico»²³. El mismo hecho de su existencia y posibilidad incita al cumplimiento normativo y, en consecuencia, a la protección de los bienes jurídicos educativos. Aun cuando en el conjunto de normas del sector educativo no hay, como en materia sanitaria o ambiental²⁴, un conjunto de preceptos que prevengan su protección frente a su posible conculcación, no debe olvidarse que la norma, toda norma con carácter general, tiene por finalidad la prevención antes que la sanción. La inspección no persigue una finalidad punitiva, sino de estímulo en el respeto del ordenamiento jurídico. De ahí la importancia de las funciones asesoras e informativas a los equipos directivos, docentes, familias, a la entera comunidad educativa, como válvula de seguridad en el cumplimiento normativo.

Carácter unilateral: La Administración goza del privilegio de la autotutela ablatoria, esto es, que el ciudadano tiene que soportar una iniciativa unilateral, aunque bajo el amparo legal y el auxilio de garantías. No necesita el consentimiento del destinatario, pues nace en el apoderamiento legal, siendo este, por su propia naturaleza, de obligado cumplimiento, ya nazca de oficio o a instancia de parte. Debe recordarse que la Inspección de Educación forma parte, como hemos indicado, del concepto de potestad administrativa primaria, del modo en que en el ámbito educativo ejerce su *imperium*, quedando los ciudadanos sujetos al mismo aunque no hayan dado su consentimiento. La Inspección de Educación es manifestación del poder otorgada por la ley, siendo su ejercicio unilateral, aunque con una finalidad última: satisfacer el interés general en el terreno de la educación.

Carácter corrector: La potestad inspectora de educación no es equivalente a la sancionadora, pero en caso de detectar irregularidades o desvío de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debe cumplir su misión de poner en alerta a la Administración ante las infracciones detectadas. Abre la vía, en caso de quiebra de algún eslabón de la legalidad, a la coacción administrativa, poniendo en marcha los inspectores de educación un control jurídico interno a través de sus informes de verificación de la ilegalidad, diagnóstico y propuesta de medidas motivadas para el restablecimiento de la disposición conculcada. Ejemplo de esta nota, en el ámbito de lo público, es la introducción de la disposición adicional cuadragésima octava de la citada Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, que habilita a la Inspección de Educación, previo expediente contradictorio, a proponer la remoción de un funcionario docente de su puesto de trabajo en caso de falta de condiciones para el desempeño del puesto o falta notoria de rendimiento que no comporte inhibición. Corrección que se extiende al entero ámbito educativo, de ahí que también marque la esfera jurídica privada, pudiendo participar si fuera el caso —y cito solo a modo de ejemplo— en el cese de actividades de una empresa escolar

²² STC 73/2020, DE 15 de enero, rec. 3835/2018.

²³ García Ureta, A., *op.cit.*, p.31.

²⁴ En materia sanitaria el artículo 3 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, establece ante indicios fundados de una afectación grave de salud el llamado principio de precaución.

por incumplimiento muy grave de las condiciones del concierto en aplicación del artículo 62 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación y el Reglamento de normas básicas sobre conciertos educativos aprobado por el artículo único del Real Decreto 2377/1985. Estamos, por tanto, ante una nota productiva, no represiva, pues la Inspección de Educación contribuye no sólo al cumplimiento de la normativa, también a su mayor eficacia. No olvidemos que²⁵:

«la finalidad irrenunciable de la actuación inspectora, debe ser el restablecimiento de la legalidad perturbada, promoviendo y, en su caso, adoptando aquellas medidas precisas para evitar la consumación de la legalidad de los intereses públicos o bienes jurídicos protegidos o, cuando esta ya se ha producido, para detener el daño que se esté causando a dichos bienes»

Pero en esta subsunción de los hechos dentro del Derecho Administrativo, siempre delicada, el inspector de educación debe ser respetuoso con la atribución técnica del profesorado sin mengua de la objetividad. Debe evitar la reconstrucción del procedimiento, aunque piense que es en aras del escudo de las garantías, cuestionando la eficacia del acto administrativo declarado en el centro educativo. Situación que se evidencia con ocasión de la notificación de la calificación final coincidiendo con los cursos que permiten el acceso a la Universidad.

De acuerdo con los trámites administrativos, cuando se produce la notificación desfavorable de la calificación final de una materia, el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de impugnarla. Este procedimiento de impugnación, que todas las comunidades autónomas han establecido con detalle en su secuencia y plazos, permite al interesado no sólo solicitar la revisión de la calificación, sino también, en caso de discrepancia con el profesor, poder acudir posteriormente a otras instancias, habitualmente las Direcciones Territoriales o Provinciales de Educación.

En este momento, el Servicio de Inspección analizará el expediente, con sus correspondientes alegaciones, y elevará un informe que será la base de la resolución. A veces, el inspector de educación, con el argumento de haberse detectado un defecto formal sustentado en las garantías previas u otros requisitos —no haber predeterminado las condiciones o criterios de calificación en la programación didáctica, no informar sobre los contenidos y criterios de evaluación, o que el Departamento didáctico y el profesor se han limitado a ratificar la calificación y no lo han motivado, o bien haber obstaculizado el derecho de audiencia al no entregar copias de los exámenes, entre otras—, suele calificar nuevamente, sobre el motivo de que se han alterado las condiciones en torno a las cuales se debería haber desarrollado la valoración del aprendizaje, la materia al alza, desembocando su propuesta técnica en una resolución que rectifica la calificación final atribuida por el profesor. El inspector de educación, al otorgar una relevancia desproporcionada a las garantías previas del proceso calificador, termina realizando de este modo una nueva corrección del examen, con lo que ha empañado el derecho a una evaluación objetiva del rendimiento con el proceso de impugnación de las calificaciones al considerar que la brevedad de tiempo entre la finalización del curso y la fecha de examen de la prueba de acceso a la universidad, lo que es cierto, perjudica al reclamante.

El inspector de educación, con esta economía procesal *sui generis*, que ni avala el Derecho ni la jurisprudencia, trata de salvar la supuesta indefensión del reclamante mediante una urgente segunda calificación que demuele el acto administrativo inicial para convertirlo en favorable. En mi opinión, no se trata de efectuar una segunda corrección como resultado de los defectos formales detectados, sino de motivar, apoyado en un informe pericial si el inspector no es especialista en la materia, por qué la calificación otorgada por el profesor es injustificada sobre hechos y derechos.

²⁵ Fernández Ramos, S., *La actividad administrativa de inspección*, op.cit., p.25.

Los defectos formales no están incluidos en la anulación radical de un acto administrativo conforme con el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, excepto en la conformación de la voluntad de los órganos colegiados. Es más, si los defectos formales constituyesen indefensión del alumno se debería declarar la anulabilidad de las actuaciones, poniendo de relieve la ineficacia del acto de calificación, con la correspondiente retroacción de estas. De hecho, existen otros procedimientos respetuosos con la discrecionalidad técnica del profesor, como demuestra que la doble corrección sea una opción regulada en la normativa de la prueba de acceso a la Universidad, o en esta, las reclamaciones, de acuerdo con su reglamento de exámenes, las resuelve una comisión de profesores del ámbito de conocimiento correspondiente con la participación del profesor titular de la materia.

Frente a este tajante borrado de la fuerza del acto administrativo emitido por el profesor, como hacen los tribunales de justicia, debe respetarse el saber especializado y asegurarse previamente de manera patente e inequívoca que hay un error técnico que incurre en infracción anulable. En los procesos de ingreso a la función pública, los tribunales de justicia, cuando detectan que uno de los elementos de la parte sujeta a control jurisdiccional, como es el caso de la ausencia de criterios de calificación o una formulación deficiente de estos, no aprueba al opositor-reclamante, sino que ordena retrotraer las actuaciones. Citaré como ejemplo una reciente sentencia del TSJ de Cataluña —de 15 de julio de 2020, sentencia 3118/2020, rec. 54/18—, en relación con la reclamación de una aspirante al cuerpo de administradores del Parlamento de Cataluña. El tribunal de justicia, ante una opacidad inadmisibles, pues el tribunal calificador no predeterminó los criterios de calificación, alza el siguiente pronunciamiento: a) considerar inocentes a todos los opositores que habían aprobado parte de los ejercicios, conservando el acto viciado; b) «mediante la retroacción de actuaciones se ofrecerá a la demandante y resto de aspirantes que no superaron el proceso selectivo la posibilidad de someterse de nuevo a la realización del primer ejercicio de la tercera prueba con el fin de que se respeten los principios de publicidad y transparencia que fueron vulnerados en su día».

Esta manera de resolver y dulcificar la resolución plantea otros problemas en el caso de que otros alumnos tengan noticia del aprobado vía servicio de inspección, los que los llevará a que se inquieten y reaccionen iniciando un proceso de reclamación en cascada para alcanzar una corrección favorable de su calificación. Cuestión distinta es que estemos ante una manifiesta indefensión, arbitrariedad o desviación de poder, en cuyo caso, el mandato del artículo 9.3 de la Constitución habilita el control y corrección de las desviaciones en las calificaciones. Por ello, quizá ha llegado el momento de establecer una secuencia clara en el procedimiento de reclamación de la calificación final, especialmente en el supuesto especial de titulación de los cursos que permiten el acceso a la prueba de selectividad, que lo agilice y evite desigualdades en el proceso de alegaciones respetando el procedimiento administrativo y la atribución docente. Como las experiencias administrativas primarias pueden ser una fuente de reflexión e inspiración, no está de más recordar que en el Curso de Orientación Universitaria, creado con ocasión de la Ley General de Educación de 1970, la revisión y rectificación de calificaciones en instancia superior quedó en manos de una Junta de Supervisión²⁶:

«La revisión y eventual rectificación de calificaciones individuales prevista en el apartado 10 de la Orden de 31 de diciembre de 1971 podrá promoverla tanto el alumno o sus representantes

²⁶ Artículo 10 de la Resolución de 2 de febrero de 1972 («BOE» de 4 de febrero), por la que se dictan normas para la aplicación de la Orden de 31 de diciembre de 1971. La Junta de Supervisión estaba integrada por el Rector o Catedrático en quien delegue, los coordinadores de las materias e inspectores de educación del distrito universitario. En esta línea, la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme con el artículo 37.2 de la Orden de 14 de julio de 2016, el proceso de reclamación en segunda instancia lo deja en manos, cada curso escolar, de una Comisión Técnica Provincial de Reclamaciones, presidida por un inspector y por el profesorado especialista necesario.

legales, como la inspección o los delegados, en solicitud razonada a la presidencia de la Junta de Supervisión, dentro de los quince días siguientes a la comunicación de la evaluación final de los alumnos, o veinte de la fecha del acta. La Comisión Permanente de la Junta de Supervisión resolverá sobre la solicitud en el plazo más breve posible, a la vista del registro personal del alumno y documentación complementaria. Si la resolución fuese estimatoria se hará constar en el acto la rectificación correspondiente, con expresión de la fecha en que haya sido acordada, firmada por el director en los Centros estatales y por el delegado en los no estatales. El acuerdo de la Comisión tendrá carácter definitivo»

Carácter específico: Estrechamente vinculado al carácter corrector vamos a situar el específico, dicho de otro modo: la Inspección de Educación actúa previas potestades atribuidas legalmente, pero han de ser específicas, concretas y determinadas. No cabe de otro modo en un Estado de Derecho, pues en caso contrario estaríamos ante poderes ilimitados. De ahí que las potestades atribuidas por la norma a los inspectores sean tasadas. Es verdad que a veces aparecerá una cláusula general del tipo «supervisar la práctica docente», pero esta quedará enmarcada por la ordenación académica vigente, el principio de especialización de la materia, los contornos de los saberes epistemológicos sobre la pedagogía y los derechos y obligaciones derivados como funcionario o trabajador contratado por la empresa escolar. La Inspección de Educación está sujeta a la mensurabilidad o tasa de sus funciones, principio esencial en el Derecho²⁷:

«No hay, pues, poderes administrativos ilimitados o globales; todos son, y no pueden dejar de ser, específicos y concretos, tasados, con un ámbito de ejercicio lícito (*agere licere*), tras de cuyos límites la potestad desaparece pura y simplemente»

Carácter informativo y asesor: La función informativa lo es en doble dirección, hacia la propia Administración y hacia el particular. En ambos casos ejerce tareas de asesoramiento en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de la prestación material del derecho a la educación. Difunde el conocimiento sobre el complejo desarrollo normativo, su actualización y la más correcta interpretación en su constante mutabilidad. Al fin y al cabo cumple con su obligación de facilitar al ciudadano «el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones»²⁸, para lo que es esencial facilitarle información sobre los requisitos técnicos y jurídicos que contienen las disposiciones vigentes. Disposiciones que viven en un enjambre inflamado de leyes, reales decretos, decretos, órdenes, resoluciones e instrucciones, a la que se añade su jerga propia y oscuras redacciones, que dificulta su lectura y tienen en el inspector de educación un experto conocedor de las mismas, que ayudará en la ordenación de las relaciones entre los actores educativos y en la solución de sus conflictos. El inspector de educación sirve de ayuda y estímulo en el comportamiento que deben seguir los ciudadanos para el exacto cumplimiento de sus obligaciones; es transmisor del conocimiento para el despliegue de sus derechos en la vida escolar —convivencia, participación, formación del profesorado, técnica curricular, etc.— con el fin operar en los centros educativos una mejora en su productividad y eficiencia en las decisiones, y con él, en el conjunto del sistema escolar. El rasgo informativo forma parte, junto a la evaluación y el control de la legalidad, de la tríada funcional clásica de la Inspección de Educación, como se observa en la lectura del artículo 151 de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, con especial

²⁷ García de Enterría, E. y Fernández, R-T. (1995), *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, I, p. 440.

²⁸ Artículo 13 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

incidencia en lo normativo, en las iniciativas institucionales y en la prevención y resolución de conflictos, y siempre con el horizonte del derecho a la educación como servicio prestacional²⁹. Es un deber en su caracterización informativa o asesora alzar la mirada y la palabra para impedir posibles vulneraciones en la prestación del derecho a la educación en las organizaciones educativas, así como en el conjunto del sistema educativo. La palabra del inspector de educación, oral o a través de sus escritos, cuando habla en el contexto en que se emite para informar, otorga coherencia y establece las coordenadas de la prestación del derecho a la educación clarificando la complejidad normativa. Palabra que debe hacerla llegar incluso mediante la divulgación que facilitan las conferencias, cursos, publicaciones, blogs, etc. Harto complicado es delinear la supuesta función de líder pedagógico que se atribuye al inspector en su tarea como asesor, pues, como es sabido, la práctica docente no se sostiene en evidencias, sino en nobles opiniones, tradiciones y experiencias personales, aunque la neurología y psicología cognitiva ayudan progresivamente a conocer mejor los procesos de la memoria, atención y expresión emocional.

Carácter evaluador: Estamos ante una nota cuya aparición podemos situar en la Ley General de Educación de 1970, cuando su artículo 142, uno, d), encargó al servicio de Inspección de Educación evaluar el rendimiento educativo de los centros docentes y su profesorado en colaboración con otras instituciones. Es una nota que se inscribe en los movimientos de valoración norteamericanos, asociados al enjuicimiento del valor del hecho educativo, y que mantiene el actual artículo 151 de la Ley Orgánica 3/2020, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Un carácter compartido y vinculado a la calidad, a la exigencia de mejora de los procesos, a la que suele llamarse evaluación formativa, y a las responsabilidades, también conocida como evaluación sumativa. Ello exige de los inspectores de educación, dados los actos complejos en liza, sólidos conocimientos estadísticos, así como del lenguaje para eliminar los sesgos y elaborar las pruebas, en su aplicación, en las instituciones escolares, en sus contextos y procesos de aprendizaje, sin olvidar los recursos humanos, materiales y funcionales. Este carácter, estrechamente vinculado a la nota de asesoramiento, no implica modificación de las situaciones jurídicas, pues su función es colaborar en la eficacia de los elementos del sistema educativo. Pero aunque no tenga efectos jurídicos no significa que sea indiferente a los mismos, pues puede provocar modificaciones con la intención de mejorar una determinada actividad. Así, si la aplicación de determinadas técnicas de evaluación detectaran un déficit en un área de conocimiento en una etapa y nivel determinado, podría provocar un cambio normativo en la estructura curricular a efectos de corregir las deficiencias detectadas.

Carácter externo: El campo de actuación de la potestad inspectora de educación es una actividad externa a los sujetos o agentes afectados, lo sean de la propia Administración o de los particulares, quedando todos sujetos al deber de colaboración. A todos, sea un director de un centro público, un ciudadano o un responsable de un centro privado, conforme a la regulación correspondiente, alcanza su ejercicio de autoridad sobre la actividad administrativa y la prestación del derecho a la educación, siendo este irrenunciable. La Inspección de Educación tiene competencia para supervisar, evaluar y controlar los centros educativos en sus distintas manifestaciones: Curriculares, proyectos, práctica docente, dirección escolar, admisión, convivencia, igualdad, etc. A todos los actores educativos, a todas sus actividades, alcanza la lupa administrativa del inspector de educación para salir al paso de cualquier insatisfacción en el derecho a la educación.

²⁹ Ayuso Velar, A.; González Manzanera, D. y Villaseñor Martín, Y. (2017), «La inspección educativa y el asesoramiento a la comunidad educativa», en Vázquez Cano, E. (Coord.): *La inspección y supervisión de los centros educativos, op. cit.*, pp.341-361.

Carácter restrictivo: La potestad inspectora de educación, como toda intervención administrativa, comporta una restricción en la esfera jurídica de los afectados, obligándoles a la colaboración o a la subsanación de las deficiencias detectadas con el fin de restablecer el cumplimiento de la legalidad. Existe una posibilidad de restricción de derechos que el ciudadano debe soportar cuando un inspector de educación vela por la *ratio* autorizada a un centro privado, o vigila su oferta educativa o interviene en el proceso de su autorización, por citar varios ejemplos. Siempre deberá ponderar, en el respeto de la norma, la viabilidad de los propios preceptos normativos, con el fin de aplicar los deberes menos gravosos, sean funcionarios o responsables de empresas educativas. Si las restricciones afectan a funcionarios, quedará sujeto al bloque de derechos y deberes dictados por la propia Administración pública. Si los responsables son personas integrantes de la empresa escolar, entonces sus actuaciones y propuestas, con carácter general, vendrán limitadas, a partir del artículo 9.3 de la CE, por lo dictado en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, en los siguientes aspectos: autorización administrativa, requisitos mínimos en las instalaciones, gratuidad de las enseñanzas concertadas, enseñanzas complementarias y extraescolares exentas de carácter lucrativo alguno, sometimiento al servicio público de admisión, obligación de disponer de órganos colegiados (Consejo Escolar y Claustro de profesores), cumplimiento del artículo 60 que les obliga a publicitar y prefijar los criterios de selección de su personal docente, además de velar por lo dispuesto en su artículo 62 en los que el legislador detalló los tipos infractores del concierto³⁰. El inspector de educación no debe olvidar que el núcleo duro del ordenamiento jurídico, en una democracia liberal, son los derechos, por lo que la restricción de estos siempre estarán atemperados por la garantía del orden normativo, fuente de creación y mantenimiento de la libertad.

Carácter técnico: Toda la actuación inspectora en educación está sujeta a procedimientos técnicos asentados en su historia, práctica profesional y solicitados por la propia normativa. No se olvide que la Administración, además de expresar su voluntad mediante actos, se manifiesta también a través de instrumentos técnicos y materiales. Se sirve de técnicas muy variadas que van desde el análisis documental (horarios, documento de organización de centros, plan general anual, planes, reglamentos), hasta la interpretación jurídica de la norma, visitas planificadas, cuestionarios, escalas, formularios, pruebas de rendimiento, uso de indicadores, etc., sin olvidar la reseña, el acta o informe. Todo este componente técnico avala la solvencia profesional del inspector de educación. Pero en la gestión de la obra de un inspector de educación se alzan dos aspectos técnicos que debe manejar con soltura y que, dada su relevancia, reclaman una atención más detallada. Nos referimos al informe de inspección y a su motivación.

a) El informe de inspección:

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, recoge en su artículo 151, entre las funciones de la Inspección de Educación, la emisión de informes que ha sido reforzada, en su modificación

³⁰ Hay una tesis, sostenida por José Manuel Díaz Lema y Alfredo Gallego Anabitarte, que limitaría en extremo la intervención de la Inspección de Educación en los centros concertados al querer incluir a estos dentro de la recepción jurídica alemana de la garantía institucional. Por cierto, no lo ha avalado el Tribunal Constitucional. La garantía institucional es una figura jurídica próxima al derecho fundamental, pues su sola mención en la Constitución la asegura. No es el caso español, pero si lo fuera entonces los centros concertados actuarían al margen de límites que impone el derecho a la educación. Apenas habría resquicio de intervención, con el fin de respetar su autonomía institucional. Díaz Lema, J.M. (1992), *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado*. Estudio preliminar de Alfredo Gallego Anabitarte, Madrid, Marcial Pons.

llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, al señalar entre las atribuciones de la función inspectora³¹:

«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».

El informe escrito, sea de uso interno o de instrucción, cuya principal fuerza es informativa, se constituye en el instrumento principal de comunicación del inspector de educación tras la visita a los centros educativos, además de ser de capital importancia en la actuación de la Administración, pues robustece la convicción de esta en sus resoluciones. Aunque es un actor secundario al pertenecer a los actos de trámite³², su importancia radica en el hecho de que el órgano decisor seguirá, en la mayor parte de los casos, la propuesta contenida en él. Incluso en el artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común, acepta que los informes sirvan de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma. Es la técnica *in aliunde* o por remisión respaldada por la jurisprudencia (STC 36/1982 y 85/1995). También es verdad, a pesar de su peso y solemnidad técnica, que la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, soslaya el informe facultativo de no emitirse “ en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora”, pudiendo proseguir las actuaciones, momento en el que exonera de responsabilidad a la autoridad responsable.

Dicho esto, aunque la doctrina no se ha ocupado con la debida profundidad de este tipo de documento salvo algunas excepciones³³, estamos, en palabras de Jesús Toboso, ante:

«el instrumento o medio de trabajo que utiliza el Servicio de Inspección de Educación para poner en conocimiento de la Administración educativa o, en su caso, de los diferentes sectores de la comunidad escolar, el desarrollo y resultados de las actuaciones realizadas, bien a instancia de parte, bien de oficio, de acuerdo con las funciones que le son inherentes».

³¹ Artículo 153 e) de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

³² El informe, en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, se convierte en un actor cualificado al poder interponerse contra él el recurso de alzada y potestativo de revisión si incide directa o indirectamente en el fondo del asunto, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, produce indefensión o perjuicio. En el resto de supuestos el informe, en caso de impugnación, junto a la resolución final.

³³ El informe de instrucción o de uso interno, como documento administrativo, apenas ha sido objeto de atención detallada por parte de los administrativistas. No obstante, sobre la naturaleza del informe, su tipología, su ubicación en el trámite del procedimiento administrativo, su redacción y estilo, el modo de su petición y evacuación, son de interés: Garrido Falla, F. (1972), «Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo», en *Estudio en Homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, Vol. 1, pp. 459-519; Acitores Durán, J. (1995), «Los informes: su naturaleza, clases y competencia para ordenarlos y emitirlos», *Revista de Documentación*, 9, 63-71; Toboso Sánchez, J. (1993), «El informe de inspección», en *Técnicas y procedimientos de Inspección Educativa*, Escuela Española, p.84; Consuelo Alonso, M. (1993), «Breves precisiones acerca del nuevo régimen jurídico de los informes», en *Revista jurídica de Castilla La Mancha*, 18, pp. 283-288; Barranco Galvez, M. (2019), «El informe de Inspección», Castillo García, M.; Valerio A.Mata, Silvia y Palacios Pavón, P.J, *La Inspección educativa del siglo XXI*, Santillana, pp.131-155. En los manuales de Derecho Administrativo suelen dedicar un apartado al informe, a sus rasgos y ubicación en el procedimiento administrativo. Gamero, E. y Fernández Ramos, S. (2017), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Ed. Tecnos, pp.489-490.

Declaración de juicio, de observación, interpretación y valoración técnica, que no debe confundirse con el acta³⁴, todo ello forma parte de los documentos administrativos definidos en el artículo 26.1 de la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común³⁵, y que, conforme con su artículo 77.5 se constituyen en medios de prueba³⁶. También se reconoce este valor reforzado al documento público administrativo en otras normas generales, como en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, exactamente en su artículo 317.5.

Evacuados en los plazos fijados en la legislación sectorial o en el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, gozan de maduras exigencias técnicas, lo que exige del inspector de educación una sólida formación. Fruto de una actuación sistemática, redactado en un lenguaje claro, coherente y técnico, su estructura debe ajustarse, como señalaba la ya derogada Orden Ministerial de 27 de septiembre de 1990 al siguiente esquema³⁷: «descripción de los hechos y actuaciones, valoración de acuerdo con la normativa aplicable y propuesta»

b) La motivación

Es un Estado democrático y de Derecho, la Administración está obligada a dar cuenta y justificar sus actos, a ofrecer una explicación, como bien señaló una reciente sentencia de la sala contencioso administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de julio de 2018, rec. 896/2017³⁸:

«El deber de la Administración de motivar sus actos, como señala entre otras la STS de 19 de noviembre de 2001, Recurso 6690/2000, tiene su engarce constitucional en el principio de legalidad que establece el artículo 103 CE, así como en la efectividad del control jurisdiccional de la actuación de la Administración reconocido en el artículo 106 CE, siendo en el plano legal, el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), el precepto que concreta con amplitud los actos que han de ser motivados, con suscita referencia a los hechos y fundamentos de derecho.(...)»

Esta exteriorización de las razones de una propuesta, que como nos enseña el profesor Michel Taruffo puede abordarse de distintas maneras³⁹, exige del inspector de educación: primero,

³⁴ Interesa distinguir entre informes y actas, aunque el efecto es el mismo, pues ambos tienen naturaleza de documentos públicos y valor probatorio, con presunción de veracidad de los hechos que motiven su formulación. La jurisprudencia ha venido definiendo las actas como documentos públicos, en el sentido previsto en el código civil, art. 1216, según el cual son documentos públicos los autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley. Deben confeccionarse por triplicado: una para el órgano superior, otra para el interesado y una tercera para el propio servicio.

³⁵ Artículo 26.1: «se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas». Cuando un acto administrativo adquiere la condición de documento público, el ordenamiento jurídico le adhiere una serie de consecuencias.

³⁶ Artículo 77.5: «los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario».

³⁷ Orden de 27 de septiembre de 1990 por la que se dictan normas de desarrollo del Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, por el que se regulan las funciones y la organización del Servicio de Inspección Técnica de Educación. Derogada, en <https://www.boe.es/eli/es/o/1990/09/27/5>

³⁸ La ausencia de motivación no sólo es motivo de indefensión especialmente cuando es preceptivo, sino que cuando afecta a derechos el acto administrativo deriva en nulidad o anulabilidad. STS de 10 de mayo de 2000, rec. 5760/1995; igualmente STC 26/1981, FJ14 y 46/2014, FJ4

³⁹ Taruffo, M. (2006), *La motivación de la sentencia civil*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, pp. 16-17. La motivación, al decir de Navarro González, es instrumento preventivo de la arbitrariedad, aval de una actuación racional, al tiempo que atiende a los principios de la Buena Administración y transparencia. Navarro González, Rocio M. (1916), *La motivación de los actos administrativos*, tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide, pp. 87-152. <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/7135/navarro-gonzalez-tesis-15-16.pdf?sequence=1>

determinar la norma aplicable; segundo, sobre el material seleccionado, saber qué dice, cuál es su sentido y significado. Esta última tarea, requiere, en opinión de Luis Diez Picazo, cuatro fases⁴⁰: 1) determinación del sentido que posee el material normativo; 2) atribución, si los hay, de valor a los conceptos indeterminados; 3) esclarecimiento de las consecuencias jurídicas; y 4) adopción de la decisión correspondiente. Para desarrollar con rigor estas actividades debe valerse de una serie de criterios o reglas de interpretación de la norma jurídica⁴¹:

A. Reglas estructurales de interpretación como:

- 1) El principio de interpretación debe ser conforme con el contexto constitucional, pues es la CE la que ordena y da unidad a todo el ordenamiento jurídico. Debe destacarse que todo el ordenamiento jurídico descansa en la Constitución, siendo esta, además de texto político, la norma suprema. El artículo 9.1 de la CE no deja lugar a dudas: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».
- 2) El principio de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales. Siempre, en conformidad con la norma, deberá optarse por la interpretación más razonable y susceptible de respetar los derechos fundamentales y constitucionales.
- 3) El principio de interpretación conforme al derecho comunitario, pues con la incorporación en 1986 de España a la Unión Europea, aunque no esté declarada formalmente en la CE, afecta con sus reglamentos y directivas a la esfera jurídica interna española.
- 4) El principio de conservación de las disposiciones legales, por mantener estas su vigencia para lo que, en caso de duda, es de provecho lo indicado por la jurisprudencia.

B. Reglas fijadas en el artículo 3.1 del Código Civil⁴²:

- 1) Interpretación literal de la norma, teniendo en cuenta:
 - a. La interpretación lingüística o gramatical, que no incluye el contexto, de las palabras y relaciones entre ellas, evitando condiciones o formas figurativas del lenguaje.
 - b. La interpretación lógica, que utiliza métodos lógicos para elucidar el significado literal de la norma, y en el que deben considerarse una serie de reglas que se expresan en aforismos jurídicos:
 - i. A maiore ad minus y a minori ad maius*: El que puede lo más, puede lo menos; y si está prohibido lo menos, con mayor razón lo estará lo más.
 - ii. A contrario sensu*: El silencio de la norma respecto de un supuesto implica la voluntad de excluirlo.
 - iii. Favorabilia amplianda, odiosa restringenda*: Lo odioso ha de interpretarse restrictivamente, mientras, cuando es favorable, debe interpretarse extensivamente.
 - iv. Ubi lex no distinguit, nec nos distinguere debemus*: Donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir.
- 2) Antecedentes históricos, referidos fundamentalmente al nacimiento de la norma, aunque no excluye cualquier momento anterior.

⁴⁰ Diez Picazo, L. (1973), *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Madrid, Ed. Ariel, p.230.

⁴¹ Respecto de la sistematización de las reglas de interpretación es de interés el libro ya mencionado de Chaves, J.R., *opus.cit.*, pp. 101-114; y la citada obra en la nota a pie de página anterior de Luis Diez Picazo, capítulos XII, XIII y XIV, pp. 225-278. De interés: Nino, C. Santiago (2003), *Introducción al análisis del Derecho*, Ed. Astrea, Buenos Aires, capítulo V, «La interpretación de las normas jurídicas», pp.245-305.

⁴² En el artículo 3.1 del Código Civil se lee: «Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas». <https://www.boe.es/eli/es/l/2000/01/07/1/co>

- 3) Realidad social del tiempo en que hay que aplicar la norma, de los intereses en ese momento en juego.
- 4) Espíritu y finalidad de la norma en cuestión, sin obviar la interpretación legislativa, la indagación de la intención del legislador. Aquí se incluye conocer la voluntad del legislador (*voluntas legislatoris*) y la voluntad objetiva inserta en la propia norma. Voluntad objetiva que se alcanzará valiéndose de los criterios estructurales, antecedentes y reglas del pensamiento o del razonamiento apuntadas más arriba.

A toda esta metodología, dentro de esta heterogeneidad de razonamiento, debe añadirse la completud o técnicas para colmar lagunas o ambigüedades, la congruencia o coherencia de las normas con los casos a resolver, considerando siempre la más viable e imponiendo la racionalidad para desechar lo absurdo e imposible y, por supuesto, la presencia constante de la jurisprudencia y la doctrina.

Por tanto, el significado de las oraciones, el contexto, los antecedentes y la realidad social, en el marco constitucional, constituyen los ejes de la interpretación normativa, que van más allá de su literalidad o gramática. Dicho en palabras del propio Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de marzo de 2019, rec. 286/2016:

«... ha de tenerse en cuenta, como es sabido, que la interpretación de las normas jurídicas ha de atender, no sólo al sentido propio de sus palabras, sino también a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas y fundamentalmente a su espíritu y finalidad (art. 3.1 del Código Civil)»

El inspector de educación apoyará, de modo claro, preciso y coherente, sobre la identificación e interpretación de la norma, la motivación de su informe, garantía de derechos y justificación ante sí y los ciudadanos. A la luz de este proceso es como se cumple ineludiblemente el artículo 9.3 de la CE y el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, dedicado a la motivación de los actos administrativos. Una fundamentación que debe estar alejada de motivaciones «tautológicas, apodícticas o aparentes, o la simple repetición de fórmulas reiterativas de los textos legales»⁴³, debiendo evitar «una motivación hueca, mero *flautus voci*, mera expresión rituarial y formal sin contenido alguno, que descubre un evidente arbitrariedad»⁴⁴. De la misma manera que tampoco debe entender por motivación la mera reproducción de una retahíla de normas sin vinculación con el supuesto de hecho: «La motivación debe ser lógicamente algo más que simples referencias procedimentales»⁴⁵.

El inspector de educación por vía de la motivación apoyará su propuesta o decisión en una fundada legalidad, en congruencia con los fines y motivos que la justifican. Evidentemente, el esfuerzo de motivación dependerá del contenido del asunto y de la norma que lo habilita, lo que quiere decir «que a mayor libertad, más precisa y cuidadosa debe ser la fundamentación de la decisión»⁴⁶. De este modo apoya con sólidas convicciones la posible resolución, sin que esa sea impugnabile y, por consiguiente anulable, por indefensión de los destinatarios a tenor de lo preceptuado en el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

⁴³ Escrito del Inspector Fiscal de 16 de noviembre de 2007. <https://www.fiscal.es/documentacion>

⁴⁴ STS 12 de noviembre de 2009, rec. 6984/2003.

⁴⁵ STS de 29 de mayo de 2006, rec. 137/2005.

⁴⁶ Fernández, T.R. (1994), *De la arbitrariedad de la Administración*. Madrid, Civitas, p.85.

Todo este proceso hermenéutico requiere una sólida formación en un doble sentido: de un lado, adoptando una actitud abierta al estudio permanente, a la lectura, a la pregunta, al comentario y al cuestionamiento que le permitirá alcanzar los valores que impregnan las normas, a razonar y argumentar; de otro, aprender a moverse por el Derecho administrativo, lo que significa saber cuáles son las fuentes normativas que enmarcan su oficio, cómo acceder a ellas a través de tratados y de las bases de datos existentes en internet; consultar los libros que incorporan provechosas anotaciones, explicaciones y remisiones para mejor entender los textos legales; uso de los diccionarios de legislación que le ayudarán a interpretar la abstracción de sus conceptos, así como las fuentes doctrinales contenidas en monografías y artículos de revistas especializadas y, por supuesto, en los manuales que nos han dejado con rigor y erudición los maestros del Derecho Administrativo. Todo le debe llevar con el tiempo a lograr un conocimiento a fondo del ordenamiento jurídico-administrativo: Constitución, leyes, Derecho de la Unión Europea, y normas autonómicas e instrucciones de organización interna. Especialmente deberá alcanzar un eficaz dominio de la configuración del sistema educativo y del procedimiento administrativo y temas conexos como la responsabilidad patrimonial y el régimen sancionador. Hablar de formación es hablar de una actitud abierta al saber, a comprender, a pensar, a argumentar, aplicar y, cómo no, a expresarse, a ejercitar la palabra oral y escrita. De ahí que el inspector de educación deba saber desentrañar el significado de las palabras de los textos jurídicos, de determinar su significado y el vínculo sintáctico en la oración (interpretación objetiva), conocer con detalle la intención del legislador (interpretación subjetiva), y considerar los problemas que se ciernen en torno a las normas jurídicas: las ambigüedades, imprecisiones, inconsistencias, redundancias normativas o exceso de soluciones para los mismos casos, sin olvidar las lagunas normativas y, por supuesto, conocimiento de la interpretación jurisprudencial. Y en esta búsqueda de la motivación debe ser fino en la expresión oral y, especialmente, en la escrita, con el fin de contar hechos, ubicar conceptos jurídicos y elevar propuestas fundadas presididas por la cortesía de la claridad. De este modo alcanzará la fuerza del poder explicativo, que es la mayor virtud de la motivación.

Frente a las posiciones decimonónicas que dibujan un inspector de educación como líder pedagógico ambulante que prolonga la Escuela Universitaria o la Facultad correspondiente «ofreciendo el ejemplo de sus lecciones modelo», y sin menospreciar otros saberes como la técnica evaluadora, defiende el conocimiento de la norma y del Derecho Administrativo como instrumento poderoso del inspector de educación⁴⁷:

«Los inspectores deben asumir sin complejos que el sentido de su profesión lo otorga el control de la ley, pues en esta no solo se origina, construye y delimita su propia tarea, sino que les convierte en el escudo de seguridad de los derechos educativos de la ciudadanía... Estas tareas requieren una Inspección servida por profesionales de sólida formación, conocedores de la norma pero también de la vida y de los procesos históricos y docente. interés público como objetivo de su actuación personal, con mayor capacidad de autonomía o decisión y con sentido crítico de su contenido»

⁴⁷ Ramírez Aísa, E (2000), «La Inspección en su siglo y medio de historia», en *Actas. Congreso Nacional de Inspección Educativa*. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, p. 53.

Es en el Derecho Administrativo y educativo desde donde se garantizan los bienes educativos de los ciudadanos⁴⁸. Su función esencial es el servicio público sostenido en la ley, como señalara el Real Decreto de 27 de marzo de 1896, por el que se aprobaba el Reglamento de la inspección de enseñanza⁴⁹:

«Esta inspección [...] es la acción del gobierno, mediante la cual estimula a Profesores y alumnos, premia al que lo merece, obliga, cuando es necesario, a que cumplan sus deberes las corporaciones docentes, y procura y mantiene el cumplimiento de las leyes, sin el cual nada valdrían las más justas y adecuadas»

Carácter independiente: El inspector de educación, como reconoce el artículo 153 bis, b, 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, goza de «independencia de criterio técnico». La independencia deviene de los principios constitucionalmente reconocidos a la Administración de servir a los intereses generales con objetividad, imparcialidad y neutralidad. La independencia técnica es un escudo frente a presiones interesadas en su estructura jerárquica, para que, sin contradecir la ley, opere exclusivamente con reglas técnicas sin prestarse a la manipulación. Pero también debe reconocerse que la propuesta técnica del inspector de educación no es ineluctable, que es posible otro criterio interpretativo, de ahí que cuando haya fundadas razones de duda o discrepancia en la interpretación legal, se opte por la técnica de la contra-nota de otro inspector, que permitirá ratificar la propuesta inicial o dejar de manifiesto una inequívoca desavenencia, fijando de manera patente otras bases jurídicas dirigidas al órgano decisor.

Carácter inmediato: La vela del cumplimiento de la ley y reglamento en la Administración educativa exige la inmediatez de la visita como instrumento con el fin de conocer *in situ* la realidad de los centros para medir y valorar la prestación del servicio educativo. Los indicios de infracciones exigen la rápida actuación con el fin de mitigar las consecuencias que puedan derivarse en caso de conculcación. Quizá hoy, uno de los supuestos de exigencia de intervención urgente, por lo que significa de perturbación grave del desarrollo de la personalidad, sea el acoso escolar. Y es que la dignidad de la persona, como bien nos recuerda el artículo 10.1 de la CE, ha de permanecer inalterable, corres-

⁴⁸ Aprovecho para efectuar un comentario sobre la concepción e imaginario del inspector de educación reflejado en la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Introduce en el acceso por oposición al cuerpo de inspectores de educación, como primer criterio, «la valoración de la capacidad de liderazgo pedagógico». En mi opinión, es la misma concepción con que se creó y se inició la profesión inspectora de educación en 1849, y mantuvo con énfasis la II República, como se lee en el preámbulo del Decreto de 2 de diciembre de 1932 de desarrollo orgánico de la Inspección de Primera Enseñanza: «convertirle en profesor ambulante, transformándole, por tanto, en verdadero consejero escolar que trabaja en la Escuela con el Maestro, y como Maestro ofreciendo el ejemplo de sus lecciones modelo». <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1932/342/A01684-01689.pdf>. Hoy, con un magisterio en su mayoría con un nivel B2 o C1 en competencia lingüística de otro idioma, con una titulación de graduado, con nuevos instrumentos de adquisición de competencias tecnológicas, pedagógicas y didácticas a través de la Universidad y la variadísima oferta de formación en las redes sociales, la acción continuada y pedagógica del inspector como líder pedagógico es anacrónica, propia de sistemas educativos apenas cualificados, de formación demorada de sus profesionales, que no es el caso español en pleno siglo XXI. Rogelio Medina Rubio, comentando la inspección de educación en la reforma de 1970, ya advirtió de los cambios de las funciones de los inspectores como consecuencia «de la nueva estructura de los centros, con órganos directamente responsabilizados de la supervisión ordinaria del desarrollo de los programas y actividades educativas de cada institución escolar [...], la elevación (a nivel universitario) de la formación cultural, científica y pedagógica, prevista por la ley, para los docentes del nivel básico o primario, y los nuevos sistemas didácticos, en la universidad, prevista para el profesorado de enseñanza media, redujeron o desvirtuaron el sentido de tutoría y dirección técnica, como acción continuada del inspector [...]». Medina Rubio, R. (1985), «La Inspección educativa en la reforma de 1970», en *La Educación en la España Contemporánea. Cuestiones históricas. Libro homenaje a M^a Ángeles Galino*, Madrid, Sociedad Española de Pedagogía, p. 291.

⁴⁹ Gaceta de Madrid del 28 de marzo de 1896. PDF (Referencia BOE-A-1896-1791).

pondiendo a la institución escolar su responsabilidad en la prevención, detección y resolución, mientras los victimarios no hayan alcanzado la edad para la intervención de la justicia juvenil, como nos recordó en su día la Fiscalía General del Estado⁵⁰:

«No debe caerse en la tentación de sustraer el conflicto de su ámbito natural de resolución. La comunidad escolar es, en principio, y salvo casos de mayor entidad, la más capacitada para resolver el conflicto»

Interesa precisar que en este tipo de intervención incumbe al inspector de educación constatar el cumplimiento de las formalidades legales establecidas para asegurar la observancia de las garantías previstas, todo ello tomando como presupuesto la valoración o apreciación de los hechos, que en atención a las circunstancias concurrentes del caso realicen los responsables del centro docente ya que son los encargados de llevar a cabo las intervenciones educativas de prevención y, en su caso, de sanción conforme a las normas de convivencia en vigor. Por tanto, ante un caso de maltrato entre iguales, de exclusión social, agresión verbal o física, abuso de cualquier tipo, corresponde al inspector de educación una intervención de urgencia para verificar que los protocolos elevados a norma se han cumplido y, en consecuencia, no se ha vulnerado la seguridad física y la dignidad del menor en el establecimiento educativo.

*Carácter transitorio*⁵¹: Es consustancial a la potestad inspectora de educación que se ejerza eventualmente. Aunque la inspección desempeña distinto papel en función del destinatario —centro público docente, centro privado, etc.— debe entenderse transitoriamente, de manera eventual, pues al tratarse de un poder con facultades de investigación y coacción que restringe derechos individuales exige que la intervención esté tasada en el tiempo con el fin de que sea lo menos invasiva posible en la esfera de derechos e intereses de los inspeccionados. De hecho, como derivación de este principio, los planes de actuación son anuales. En el caso de que sean plurianuales, este principio de transitoriedad exige que los mismos se detallen año a año.

Carácter eficaz: La eficacia, la satisfacción de resultados, es un imperativo del artículo 103 de nuestra CE. De ahí que la Inspección de Educación trabaje bajo la orientación de la actividad administrativa de planificación. Cada inicio del curso escolar se publica en el boletín oficial de la respectiva comunidad autónoma, o en la página web del Ministerio de Educación, el plan de actuación de la Inspección de Educación. Los planes de actuación, que participan de la naturaleza reglamentaria, es el documento interno —aunque es público— de organización y desarrollo del trabajo del inspector, pues en ellos se señalan los objetivos y los criterios técnicos de actuación. Nacen de la necesidad de prever las tareas a desarrollar, los mandatos legales, al tiempo que especifica y concretan las actuaciones y, en consecuencia, limita su alcance y horizonte temporal. Por una parte atienden a las políticas educativas priorizadas y, de otro, otorgan eficacia jurídica a la actuación de la Inspección de Educación. Al gozar de naturaleza jurídica deben publicarse en el boletín oficial, gozando en consecuencia de plena eficacia para incidir sobre derechos y bienes educativos. Los planes de actuación⁵², ya sean anuales o plurianuales, aun cuando hay notable variedad entre comunidades autónomas,

⁵⁰ Instrucción de la Fiscalía General del Estado núm. 10/2005, de 6 de octubre.

⁵¹ Aunque no ocurre en la Inspección de Educación, en otros sectores los reglamentos establecen plazos determinados. Así, por citar un ejemplo, la inspección de trabajo dispone de un plazo de actuación de 9 meses ampliables excepcionalmente a 18. Artículo 21.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/07/21/23/con>

⁵² Los planes, que son resultado de la potestad de planificación de la Administración, reciben distintos nombres según el sector al que refieren, así, por recordar algunos, planes hidrológicos, de protección de la atmósfera, sanitarios, de planificación vial, etc.

suelen articularse bajo un esquema común, a saber: actuaciones habituales, que pueden ser iniciales (horarios, plantillas, admisión y matrícula, mobiliario, programación general anual, condiciones materiales de los edificios, etc.) y de seguimiento (programación general anual de los centros docentes, programaciones didácticas, evaluación; planes de actividades, etc.); actuaciones específicas que nacen a iniciativa de la política educativa que en un momento determinado interesa al poder político (informe sobre resultados académicos, estudio de la Formación en Centros de Trabajo, análisis de los derechos lingüísticos en el territorio, etc.) y actuaciones incidentales o extraordinarias que se giran por circunstancias especiales y que por su urgencia no se han podido incluir en el plan de actuación. En definitiva, los planes de actuación administrativa que provocan efectos sobre terceros y entidades, fijan objetivos y canalizan esfuerzos⁵³, y en la medida que manifiestan una vocación imperativa participan de la naturaleza reglamentaria.

Carácter reglado: La potestad inspectora de educación deviene de la ley y reglamento que la habilita, señalando la norma sus condiciones de posibilidad y límites. El alcance de la actuación varía si es un centro público, sujetos sus funcionarios al principio de jerarquía, o si es un centro privado al que se aplica el derecho común, excepción hecha del control de sus requisitos mínimos, titulación del profesorado y respeto de la ordenación académica establecida, o un centro privado sostenido con fondos públicos que tiene una vinculación jurídica más estrecha con la Administración. En este último caso la vinculación jurídica con las administraciones públicas lleva a que la actividad administrativa de la Inspección de Educación sea más intensa que en los centros privados, abarcando todos aquellos aspectos señalados en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación⁵⁴.

Carácter instrumental: Frente a su naturaleza originaria de unidad administrativa de organización y planificación, además de inspectora, de la Administración educativa, hoy la Inspección de Educación cumple una función instrumental tanto en la producción de actos jurídicos por el órgano administrativo correspondiente como en actividades de tenor material y técnico. Precisamente este desplazamiento de posición central a instrumental ha estado vinculada a la transformación histórica de las funciones de la inspección y a la pérdida de competencias, al tiempo que la Administración se poblaba de organismos y funciones en su afán por extender iniciativas administrativas y su correspondiente gestión. Las acreditaciones o comprobación de los requisitos de titulación de un profesor que faculta a este para el ejercicio de la profesión docente en un centro concertado o privado, o la presidencia de una comisión de escolarización en una zona o demarcación o de un tribunal de oposiciones, constituyen actividades de carácter instrumental. Evidentemente estas actividades administrativas de policía deben contar con la expresa habilitación legal. Incluso su papel en la potestad sancionadora, sujeto a los principios y garantías del Derecho sancionador, es instrumental. Debe recordarse que la

⁵³ Barea Romero, C (2017), « Los planes de actuación de la Inspección Educativa », en Vázquez Cano, E. (Coord.), *La Inspección y supervisión de los centros educativos*, Madrid, UNED, pp.175-200; Oliver Pozo, J. (2019), « Los planes de actuación de la Inspección Educativa », en Castillo García, M., Valerio A. Mata, Silvia y Palacios Pavón, P.J, *La Inspección educativa del siglo XXI*, Madrid, Santillana, pp. 93-110.

⁵⁴ El art. 96.1 de la Ley General de Educación de 1970, <https://www.boe.es/boe/dias/1970/08/06/pdfs/A12525-12546.pdf>, fijó el concierto como modalidad jurídica para acordar con centros privados su sostenimiento con fondos públicos, pero este precepto no llegó a ser objeto de desarrollo reglamentario. Posteriormente, y amparados en el artículo 27.9 de la Constitución, en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985 (<https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-12978-consolidado.pdf>) y en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1985, que clarificó las condiciones en que deben producirse las ayudas públicas, es una modalidad de régimen jurídico que ha ido incrementándose en los distintos territorios autonómicos españoles con el paso de los años. Este incremento, que en algunas comunidades autónomas es más que notable, es producto de las políticas neoliberales puestas en marcha por algunos gobiernos autonómicos. Un ejemplo de libro lo ofrece la Comunidad Autónoma de Madrid: Ramírez Aísa, E. (2016), « La escuela neoliberal en la Comunidad de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2002-2015 », *Historia y Memoria de la Educación*, 3, pp. 99-135.

denuncia puede partir de un inspector de educación en el ejercicio de su labor, pero también puede resultar de la puesta en conocimiento por otras vías de hechos merecedores de reproche y sanción. Aunque últimamente, con el fin de aprovechar sus conocimientos técnicos, los reglamentos de organización y funcionamiento de las distintas Administraciones educativas tienen a situar a los inspectores también en la fase instructora del procedimiento sancionador. Este carácter instrumental hace que la Inspección de Educación no entre dentro de la definición de órgano administrativo conforme al artículo 5 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Es, por su carácter instrumental, un servicio que colabora en los trámites que debe cumplir un órgano administrativo⁵⁵.

Carácter responsable: El ejercicio de la función inspectora en educación a través de los informes es considerado acto de trámite simple, pudiendo estos ser impugnados conforme al artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Incluso puede ser objeto de reproche su conducta por culpa o negligencia, alcanzando causa de responsabilidad si contribuye a un acto con resultado dañoso y antijurídico, razón por la que este carácter de responsabilidad exige meticulosidad en la actuación para que sea acorde con los derechos de los ciudadanos a ser indemnizados⁵⁶. Responsabilidad que puede llegar a ser civil —indemnizar por los daños causados de manera directa o indirecta—, disciplinaria por infracción de deberes profesionales y penal. Responsabilidad que alcanza a cualquiera de sus actuaciones, especialmente al ejercicio del instituto de la visita, como bien muestra la sentencia 88/97, de 11 de diciembre de 1997 del juzgado de primera instancia e instrucción de Cervera de Pisuerga: el 10 de marzo de 1992 una estufa de carbón en el aula de la escuela de un pueblo de la provincia de Palencia provocó que ardiera la falda de una niña de 5 años de edad, resultando con quemaduras gravísimas en diversas partes de su cuerpo, con un ingreso hospitalario de 75 días, sufriendo cuatro intervenciones quirúrgicas con injerto de piel incluidos. Previamente había girado visita el servicio de Inspección de Educación de la demarcación correspondiente sin que en su informe se advirtiera de la necesidad de que dicha estufa se retirara o se procediera a su revestimiento o aislamiento, por lo que los progenitores exigieron a la inspectora y a la maestra responsabilidad penal y civil por una falta de imprudencia en el correspondiente juzgado. Absuelta la maestra y la inspectora de educación de la demarcación en primera instancia, tras la apelación correspondiente a la Audiencia Provincial, fueron condenadas, en sentencia 52/97, de diecisiete de junio de mil novecientos noventa y ocho, como autoras penal y civilmente responsables de una falta de imprudencia simple prevista y penada en el artículo 586 del Código Penal de 1973, debiendo abonar ambas 50.000 pesetas, o cinco días de arresto sustitutorio en caso de impago, y al pago de una indemnización total de 48.809.262 pesetas por la asistencia sanitaria, estancia en el hospital, desplazamiento en taxi, ambulancias, informes periciales y perjuicios que le ocasionaron las distintas secuelas. Pago e indemnización que corrió a cargo del Ministerio de Educación y Ciencia, además de las costas del proceso, al que se declaró responsable civil subsidiario. Como se observa, la Inspección de Educación, en el ejercicio de funciones, es responsable de los «actos y omisiones ilícitos o en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia» como señala el artículo 1089 del Código Civil.

⁵⁵ Fernández Ramos, Severino, *op.cit.*, pp. 21 a 29; Rivera Ortega, Ricardo, *op.cit.*, pp. 79-85. Ambos autores, al explicar las finalidades de la potestad inspectora, señalan claramente su carácter instrumental.

⁵⁶ La responsabilidad patrimonial se fundamenta en el artículo 106. 2 de la CE, y se desarrolla en el Título IV de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Es de interés la sentencia de 22 de abril del Tribunal Supremo sobre la responsabilidad objetiva y directa de las Administraciones públicas por el funcionamiento de los servicios públicos. El artículo 671 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de acuerdo con el artículo 112.1, del Procedimiento Administrativo Común, distingue entre resoluciones y actos de trámite, como el informe, que “*deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos*”.

Carácter no procedimental. Si bien hay inspecciones, caso de la tributaria, que están incrustadas en el procedimiento administrativo, no es el caso de la Inspección de Educación. No forma parte del procedimiento, de ahí que se hable de actuaciones. Ello no obsta para que ocasionalmente la actuación inspectora forme parte de un procedimiento, caso de una autorización administrativa de un centro o en un proceso regulado de admisión, pero esta es una decisión discrecional del superior jerárquico. De hecho, hay comunidades autónomas que han excluido al servicio de inspección de su tradicional participación en el proceso de admisión en los centros y enseñanzas regladas, colocándolo en posición de velar por el correcto procedimiento del mismo. La Inspección de Educación se sitúa siempre en fase externa o preliminar de un procedimiento. Como señala Severiano Fernández, «los actos de la inspección son actos instrumentales preparatorios de posteriores decisiones administrativas»⁵⁷.

Las caracterizaciones que acabo de señalar no constituyen una adición de elementos autónomos, sino que todas se integran y armonizan en la unidad superior que constituye el trabajo profesional del inspector de educación.

⁵⁷ Fernández Ramos, Severiano, *op.cit.*, p. 109.

Nota final

Todo el enunciado del artículo 27.8 de la CE, con el actual desarrollo tecnológico, puede quedar velado por los crecientes e incesantes estímulos electrónicos. Las nuevas tecnologías simplifican los procesos burocráticos, pero también pueden tener efectos perversos y dejar a los inspectores de educación en la “caverna” sin autonomía para mirar la luz del sol que ilumina el saber y sus funciones. Lo digo porque la Inteligencia Artificial como instrumento de la potestad inspectora ya ha llegado. En el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, se lee¹:

«Disposición final cuarta. Modificación del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Se da nueva redacción al párrafo a) del artículo 53.1, que queda redactado en los siguientes términos:

- a) Los hechos constatados por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social o Subinspector de Empleo y Seguridad Social actuante, que motivaron el acta, destacando los relevantes a efectos de la determinación y tipificación de la infracción y de la graduación de la sanción.

En el caso de actas extendidas en el marco de actuaciones administrativas automatizadas, los hechos constitutivos de la infracción cometida».

¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2021/01/27/pdfs/BOE-A-2021-1130.pdf>. Debe recordarse que el Real Decreto Ley es una norma provisional hasta que en el plazo de un mes la convalide el Congreso, sin intervención alguna del Senado. Y debe convalidarse en su totalidad sin que sea posible debatir ni enmendar los preceptos aisladamente. La expansión de esta fórmula constitucional (artículo 86) se considera una patología, pues altera el debido equilibrio entre los poderes públicos con decisión política.

En consecuencia, y esta es la gran novedad con un salto cualitativo sin precedentes²: puede sancionarse una infracción administrativa sin la intervención presencial del inspector de trabajo en la empresa; es suficiente la sola fuerza de un *software* de algoritmos. A través de los algoritmos se puede iniciar de oficio un expediente sancionador en material laboral. No cabe duda que permitirá detectar fraudes y ayudará en la labor del inspector. Un contrato de trabajo irregular, o indebidas exoneraciones asociadas a la popular figura de los ERTES, puede detectarse mediante procesos automatizados que proporciona la nueva herramienta de los algoritmos. Algoritmos que funcionan, en palabras de Agustí Cerrillo, del siguiente modo³:

A partir de los datos disponibles, el algoritmo identifica patrones y correlaciones entre los datos que son utilizados posteriormente para generar un modelo cuya calidad es evaluada estadísticamente y, en su caso, mejorada a partir de los resultados que se van obteniendo. Posteriormente, el algoritmo es utilizado sobre nuevos datos.

La Inteligencia Artificial que pretende imitar a la inteligencia humana, para lo cual utiliza los algoritmos, datos que tienen la finalidad de lograr un resultado, se ha incrustado en la potestad inspectora. Sus posibilidades son mucho más amplias como deja entrever la exposición de motivos de este Real Decreto Ley, cuando señala que el cambio permitirá “la adecuación del procedimiento administrativo sancionador en el orden social a las posibilidades que las nuevas tecnologías permiten”. Con esta expresión tan genérica queda flotando un ilimitado poder técnico, que previsiblemente se incrementará a medida que la técnica evolucione y su mecánica se haga más compleja con nuevas y enriquecedoras posibilidades de intervención. Lo grave es que todo esto ocurre a espaldas del ciudadano, fuera de su vista, por mor de un instrumento tecnológico del que desconoce su funcionamiento. El algoritmo es ininteligible. Diré, con Emilio Lledó, sin despreciar que la digilitación inteligente ayuda a la simplificación de la burocracia, que abre la espita a un poder exorbitante⁴:

«A medida que nuestra mente se robotiza, nadie, y menos el gobernante, tiene que justificar actos, exponer razones: le basta con dar órdenes, que serán asumidas y cumplidas como el que acata las reglas que hacen funcionar tales ingenios»

Podemos quedar atrapados por instrumentos mecánicos cada vez más sofisticados, y paralizados ante decisiones que se «desplazan de las personas a las máquinas, dejando huérfana a la política»⁵, a las que no encontramos sentido y justificación. Expulsados del espacio político ante esta situación de hechos consumados, y que en un tiempo próximo no serán ajenos a la Inspección de Educación, lo primero, antes de levantar actas automatizadas, es crear una arquitectura jurídica

² Hasta la fecha, conforme con el artículo 27.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, las actuaciones automatizadas estaban restringidas a actos de trámite: «se podrán realizar copias auténticas mediante funcionario habilitado o mediante actuación administrativa automatizada». El artículo 13 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, desarrolla para el ámbito estatal, incluidas las entidades locales, la automatización de trámites.

³ Cerrillo i Martínez, A. (2019), «El impacto de la IA en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?». *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, Iustel, enero, pp. 1-29.

⁴ Lledó, E (2018), «El ánfora y el ordenador», en *Sobre la educación. La necesidad de la Literatura y la vigencia de la Filosofía*, Taurus, p.76.

⁵ Cortés, O (2020), «Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, nº 18, p. 58-

coherente y posibilitadora de los nuevos tiempos tecnológicos sostenida en el bien común⁶. Se trata de regular su desarrollo y posibles efectos jurídicos, incluido el propio código del algoritmo. En esta búsqueda de sentido jurídico no es suficiente con la actual legislación⁷, por lo que habrá que introducir nuevas regulaciones que sometidas de pleno a la Constitución se desarrollen al compás de los dictados de la Unión Europea⁸. Recientemente se ha iniciado el debate jurídico, y ya hay quien, preocupado ante un horizonte jurídico incierto e inseguro, ha levantado un muro de principios que deberían ser la base para una estrategia reguladora: legitimización de las autoridades, precaución, transparencia, protección de datos, interés general y seguridad jurídica⁹. Incluso parece conveniente, como sostiene Agustí Cerrillo, que esta dimensión jurídica se complemente con un código ético. Hasta la fecha, ante los problemas que plantea en el Estado de Derecho la extraordinaria capacidad de computación que se avecina, apenas han respondido los Estados, con la inicial excepción de Alemania¹⁰: «Allí, en su Ley de Procedimiento Administrativo (*VwVfG* o *Verwaltungsverfahrensgesetz*), se ha incorporado la prohibición de utilizar algoritmos para la adopción de decisiones que afecten a derechos de los ciudadanos y que puedan tener un contenido discrecional». De momento, las tímidas respuestas varían entre Estados, pues estos, como es sabido, descansan sobre distintas culturas y valores¹¹.

En esta fase embrionaria de aplicación de conjuntos automatizados a situaciones reales, es de utilidad para el Estado de Derecho la psicología cognitiva, especialmente la teoría de la modularidad, sea en su planteamiento innatista o en posiciones más constructivistas, cuando alza frente a los sistemas modulares de entrada encapsulados —en nuestro caso los algoritmos— los sistemas centrales que abiertos al aprendizaje elaboran y dan sentido mediante la razón a los primeros, que serían meros estímulos externos o respuestas automáticas de la Inteligencia Artificial¹². Que la percepción y cognición sean procesos separados nos ayudará a enfrentarnos al debido tratamiento de los algoritmos, sobre cómo delinear las normas que los traten y cuál debe ser la conducta humana adecuada ante los problemas de la computación.

Muchos de las actuaciones y procesos a que se enfrenta el inspector de educación pueden realizarse de forma automatizada mediante técnicas algorítmicas, cuya aplicación será cada vez más frecuente. Ello permitirá una atención más individualizada del ciudadano, simplificará procesos y liberará recursos, incluso humanos, con su correspondiente impacto en los planes de actuación. Pero también generará tensiones y litigios. Impactará en la Inspección de Educación, como en el resto de inspecciones sectoriales, resideñando aspectos fundamentales de sus actuaciones en el lenguaje

⁶ Barrio Andrés, M (2020), «Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho», Análisis del Real Instituto Elcano, ARI 82/2020, 9 de junio de 2020, pp.1-6. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari82-2020-barrio-retos-y-desafios-del-estado-algoritmico-de-derecho

⁷ Agustín Cerrillo propone cuatro posibles estrategias de regulación: 1) Aplicar la regulación actual; 2) introducir adaptaciones ya existentes en el derecho; 3) aprobar nuevas normas; y 4) acordar un mínimo internacionalmente que se trasladara al Derecho. Cerrillo Martínez, A. (2019), «El impacto de la IA en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?», *op.cit.*

⁸ En febrero de 2020 publicó la Comisión de la Unión Europea sus prioridades estratégicas en materia digital: *A European strategy for data*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf

⁹ Chaves, R. (2020), «Regreso al futuro de las Administraciones Públicas ante la cuarta revolución», en *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, 100 (3-2020), pp. 11-37

¹⁰ Barrio Andrés, M., *op.cit.* p. 5.

¹¹ Sobre las distintas respuestas de los Estados: Ortega Klein, A. (2020), «Geopolítica de la ética en Inteligencia artificial», Documento de Trabajo 1/2020, 9 de enero de 2020, Análisis del Real Instituto Elcano, pp. 1-23. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt1-2020-ortega-geopolitica-de-la-etica-en-inteligencia-artificial

¹² Sobre la arquitectura de la mente modular, organizada en módulos específicos e independientes que envía informaciones almacenadas a un sistema central que las interpreta, en Fodor, J.A. (1986), *La modularidad de la mente*, Madrid, Morata.

técnico y jurídico, en la colaboración con otras instancias, en las decisiones, en la formación, en la transversalidad de los conocimientos, etc. Frente a la automatización de las decisiones públicas, con el artículo 27.8 y nuestra entera CE, debe responder el Parlamento guiado por el fortalecimiento de los derechos ciudadanos y la seguridad jurídica frente al poder de los ciegos algoritmos en la Administración.

Conclusión

Los instrumentos de control constitucional son diversos, heterogéneos, distribuyéndose en una estructura democrática entre los distintos ámbitos funcionales del Estado. El control previsto en el artículo 27.8 de la CE es exclusivo del ámbito ejecutivo, de ahí que no sea posible construir jurídicamente su directa dependencia del poder legislativo, pues ello comportaría violentar y quebrar su estructura constitucional democrática por las razones que hemos apuntado. El Título IV de la CE, trata, como indica este, del “Gobierno y de la Administración”. Dos niveles tratados conjuntamente, uno político y otro técnico e imparcial, unidos bajo la dirección del primero. Aun más, el artículo 66.2 de la Constitución otorga a las Cortes Generales tres funciones: la potestad legislativa, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y el control político del Gobierno, sin referencia alguna a tareas ejecutivas ni administrativas. Y todo con una CE que proclama contener los valores superiores del ordenamiento jurídico y al que todos, ciudadanos y poderes públicos, como señala el artículo 9.1, están sujetos. Este carácter normativo de la CE, *norma normarum*, y siempre por encima del legislativo, no permite situar ninguna autoridad administrativa en el poder legislativo, con lo que queda excluida toda interpretación o propuesta que la contradiga, como es situar la Inspección de Educación en la esfera del poder legislativo.

Cuestión distinta es la responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, en cuyo caso el Parlamento exige responsabilidad política, que siempre es personal, pues los actos políticos son personales. Una cuestión es que de la actividad de la Administración dé cuentas el Gobierno al Parlamento, y otra que este asuma la dirección de sus líneas estratégicas de dirección de la ejecución de las medidas implementadas en la ley. En este caso el Parlamento no cumpliría su función de control señalada en el citado artículo 66 de la CE, además de que carecería de sentido al convertirse en controlador y controlado al unísono, asumiendo dos planos incompatibles, enfatizando la dependencia en lugar de la independencia de poderes, lo que significaría la quiebra del régimen parlamentario, de sus reglas elementales, de la limitación del poder tal y como nos enseñó el pensamiento liberal. Una desconexión de la Inspección de Educación de la Administración en favor de una gobernanza parlamentaria iniciaría el camino del desguace del actual equilibrio democrático de limitaciones que articulan las relaciones de los poderes públicos. El Parlamento, dada su posición de supremacía, terminaría anulando la Administración como brazo ejecutor del poder ejecutivo. Si al legislador lo convertimos en autoridad administrativa y dirige la Inspección de Educación, entonces, como señala Santiago Muñoz Machado recordando a Carl Schmitt, «se generaría una especie de despotismo del legislativo que extinguiría la esencia de la división de poderes»¹³.

¹³ Muñoz Machado, S. (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público. Los principios de constitucionalidad y legalidad*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, T.III, p.59. El comentario aparece vinculado a las malas prácticas o desmanes a la hora de legislar, suponiendo la posibilidad de que un Parlamento dictase en la misma Ley actos administrativos o sentencias, lo que sobrepasaría sus límites. Ejemplos de leyes-actos, referidos al caso español, que tienen además el inconveniente de que inculcan el derecho a la tutela judicial efectiva, en Fuertes, M. (2008), «Once tesis y un premática para establecer la dignidad de la Ley», *Revista de Administración Pública*, nº 177, Madrid, septiembre-diciembre, pp.143-149.

Además, si dependiera del Parlamento estaríamos ante una Inspección de Educación sujeta a las ideologías dominantes en cada legislatura, dirigida por los grupos políticos, presa de sus antagonismos, y guiada por la subjetividad en sus actuaciones. Subjetividad legítima y trabada en la razón y en la oportunidad, pero nunca en la objetividad que dimana de parámetros establecidos previamente en una norma. Justificada en el interés general y sostenida en la habilitación legal, la naturaleza de la Inspección de Educación es, por el contrario, un servicio administrativo de intervención cualificado e imparcial, siempre auxiliar, con funciones preventivas, informativas y correctoras, que bajo el amparo legal, vela con proporcionalidad y rigor técnico por controlar los requisitos subjetivos, materiales y formales que afectan a los actores educativos. Servicio que presta, en un marco territorial y competencial descentralizado, mediante el despliegue de una serie de notas o caracteres que hemos detallado. Enmarcadas en planes de actuación que fijan los aspectos prioritarios de su actividad, su finalidad es garantizar el cumplimiento de la prestación material del derecho a la educación y demás derechos fundamentales, en especial el derecho a la igualdad y no discriminación, a la integridad física y moral, a la participación y a no ser sancionado al margen de la legalidad. Lo que exige en sus profesionales cultura común y especializada en el lenguaje del Derecho y en sus fuentes con el fin de que sus pronunciamientos y la escritura de sus informes se sustenten en la valoración de los hechos y la identificación e interpretación de los parámetros predeterminados en la norma, única manera de cultivar y comunicar una propuesta con sentido.

Bibliografía

- ACTORES DURÁN, Juan (1995), «Los informes: su naturaleza, clases y competencia para ordenarlos y emitirlos», *Revista de Documentación*, 9, 63-71.
- ARAGÓN REYES, Manuel (2013), «Las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 98, mayo-agosto, pp.191-199.
- ARIAS GUEDÓN, Sonsoles (2016), *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARTOLA GALLEGU, Miguel (1983), «*La España de Fernando VII*», tomo XXXII de la *Historia de España* dirigida por D. Ramón Menéndez Pidal, Madrid, Espasa-Calpe.
- AYUSO VELAR, Asunción; GONZÁLEZ MANZANERA, Dolores y VILLASEÑOR MARTÍN, Yolanda (2017): «La inspección educativa y el asesoramiento a la comunidad educativa», en Vázquez Cano, E. (Coord.): *La inspección y supervisión de los centros educativos*, UNED, pp.341-361.
- BAREA ROMERO, Cristóbal (2017), Los planes de actuación de la Inspección Educativa, en Vázquez Cano, E. (Coord.), *La Inspección y supervisión de los centros educativos*, Madrid, UNED, pp.175-200.
- BARRANCO GÁLVEZ, Miguel (2019), «El informe de inspección», en CASTILLO GARCÍA, Manuel; MATA SILVA, Valerio y PALACIOS PAVÓN, Pedro J., *La Inspección educativa del siglo XXI*, Santillana, 131-155.

- BARRIO ANDRÉS, Moisés (2020), «Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 82/2020, 9 de junio de 2020, pp.1-6.
- BOURDIEU, Pierre (2014), *Sobre el Estado. Curso en el Collège de France (1989-1992)*, Barcelona, Anagrama.
- CAMPILLO, Antonio (2008), «La violencia y la ley», en *El concepto de lo político en la sociedad global*, Barcelona, Herder, pp. 147-210.
- CANGA ARGÜELLES, José (1811), « Reflexiones sociales o idea para la Constitución Española que un patriota ofrece a los representantes de Cortes por D.J.C.A.», en Canga Argüelles, José. (2000), *Reflexiones sociales y otros escritos*, edición e introducción de Carmen García Monerris, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CHAVES, JOSÉ Ramón (2020), *Derecho Administrativo mínimo*. Salamanca, Amaranta.
- CHAVES, JOSÉ Ramón (2020), «Regreso al futuro de las Administraciones Públicas ante la cuarta revolución», en *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, 100 (3-2020), pp. 11-37.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2019), «El impacto de la IA en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?». *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 50, Iustel, enero, pp. 1-29.
- CONSUELO ALONSO, María (1993), «Breves precisiones acerca del nuevo régimen jurídico de los informes», en *Revista jurídica de Castilla La Mancha*, 18, 283-288.
- CORTÉS, Óscar (2020), «Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la Administración Pública». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 18, pp. 54-63.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones. Año 2017. Legislatura XII, núm. 286, sesión del martes 27 de junio, sesión 29, expediente 219/000710.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (1992), *Los conciertos educativos en el contexto de nuestro derecho nacional y en el derecho comparado*. Estudio preliminar de Alfredo Gallego Anabitarte, Madrid, Marcial Pons.
- Dictamen y Proyecto sobre el arreglo general de la enseñanza pública presentados las Cortes por su comisión de instrucción pública y mandadas imprimir de orden de las mismas*, Madrid, Imprenta nacional, 1820.
- DIEZ PICAZO, Luis (1973), *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, Madrid, Ariel.
- DUVERGER, Maurice (1968), *Sociología política*, Barcelona, Ariel.
- Educación y Constitución (1978), Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 2 vols.

- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (2016), *Historia mínima del neoliberalismo. Una historia económica, cultural e intelectual de nuestro mundo, de 1975 a hoy*, México, Turner.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2002), *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, Comares.
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (1994), *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid, Civitas.
- FIGUEROLA, Laureano (1844), *Guía legislativa e inspectiva de Instrucción primaria, que contiene 1º toda la legislación vigente distribuida por orden de materias y 2º instrucciones para visitar las escuelas de todas clases*, Madrid, Librería Europea de Hidalgo.
- FODOR, Jerry Alan (1986), *La modularidad de la mente*, Madrid, Morata.
- FUERTES, Mercedes (2008), «Once tesis y un premática para establecer la dignidad de la Ley», *Revista de Administración Pública*, nº 177, Madrid, septiembre-diciembre, pp.119-155.
- GAMERO CASADO, Eduardo (2015), *Desafíos del Derecho Administrativo ante un mundo en disrupción*, Granada, Comares.
- GAMERO CASADO, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano (2017), *Manual Básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (1995), *Curso de Derecho Adminsitrativo*, Madrid, Civitas, I.
- GARCÍA PELAYO, Manuel (1986), *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza editorial.
- GARCÍA URETA, Agustín (2006), *La potestad inspectora de las Administraciones Públicas*, Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA URETA, Agustín (2008), *La potestad inspectora en el Derecho Comunitario*, Madrid, Iustel.
- GARRIDO FALLA, Francisco (1972), «Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo», en *Estudio en Homenaje al profesor López Rodó*, Madrid, Vol. 1, pp. 459-519.
- GIL DE ZÁRATE, Antonio (1855), *De la Instrucción Pública en España*, Madrid, imprenta del colegio de sordo-mudos, t.1.
- GÓMEZ DACAL, Gonzalo (1993), «Autonomía de los centros docentes, Inspección educativa y técnicas de supervisión», en Gómez Dacal, Gonzalo; López del Castillo, María Teresa; Soler Fierrez, Eduardo. y Toboso Sánchez, Jesús (1993), *Técnicas y procedimientos de Inspección Educativa*, Madrid, Escuela Española, pp.109-169.
- Grupo de trabajo (1992), «Informe Educativo del Instituto Max Planck de Investigación Educativa», *Revista de Educación*, 292, pp.423-456.

- HELD, David (2006), *Modelos de democracia*, Alianza editorial, Madrid.
- HERNÁNDEZ BELTRÁN, Juan Carlos (2008), «La Educación en la Constitución Española. Debates parlamentarios», *Foro de Educación*, pp.23-56.
- Historia de la educación en España (1985), *De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868*, Breviarios de Educación, Ministerio de Educación y Ciencia, Tomo II.
- Informe España (2002), *Una interpretación de la realidad social*, Madrid, Fundación Encuentro.
- ÑIGO FERNÁNDEZ, Luis E. (2020), «La Inspección del siglo XXI en la profesión docente», en *La profesión docente ante la LOMLOE*, *Boletín Colegio Oficial de Doctores y Licenciados*, noviembre-diciembre, nº 293, pp.30-33.
- Inspectorates of Education in Europe (1999), The Standing International Conference of Central and General Inspectorates of Education (SICI).
- JELLINEK, Georg, (2000) *Teoría general del Estado*, México, FCE.
- JESSOP, Bob (2017), *El Estado. Pasado, presente y futuro*, La Catarata, Madrid.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier,(1989), «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 9, 27, septiembre-diciembre, pp. 39-92.
- KELSEN, Hans (1934), *Teoría general del Derecho*, Barcelona, Labor.
- KELSEN, Hans (2006), *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK.
- LAVAL, Christian y Dardot, Pierre (2013), *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa.
- LOCKE, John, (1991) *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Madrid, Espasa-Calpe.
- LÓPEZ DEL CASTILLO, María Teresa (1995): «El acceso a la inspección profesional en el sistema educativo español: 1849-1936», en Soler Fierrez, Eduardo; López del Castillo, María Teresa; Muñoz Marín, Domingo; Molero Pintado, Antonio y Ramírez Aísa, Elías, *Estudios históricos sobre la inspección educativa*, Escuela Española, pp. 43-172.
- LORENTE LORENTE, Ángel, (2019), «La inspección de bachillerato y las reformas educativas en España: una aproximación histórica (1953-1990)», en *Educa Nova*, monográfico, Historia de la Inspección de educación en España, nº 9, 2ª época, USIE-Tirant Lo Blanch humanidades, pp.153-184.
- LLEDÓ, Emilio (2018), «El ánfora y el ordenador», en *Sobre la educación. La necesidad de la Literatura y la vigencia de la Filosofía*, Madrid, Taurus.
- MAÍLLO GARCÍA, Adolfo. (1973), « La Inspección técnica de educación general básica», *Supervisión Escolar*, Madrid, año VI, julio-diciembre, núms.17-18, pp. 15-87

- MARTÍN RETORTILLO, LORENZO (1984), *Materiales para una Constitución. (Los trabajos de un profesor en la comisión constitucional del Senado)*, Madrid, Akal.
- MAYORGA MANRIQUE, ALFREDO (1984), *La inspección de educación básica del Estado*, Madrid, Anaya.
- MEDINA RUBIO, ROGELIO (1985), «La Inspección educativa en la reforma de 1970», en *La Educación en la España Contemporánea. Cuestiones históricas. Libro homenaje a M^a Ángeles Galino*, Madrid, Sociedad Española de Pedagogía, pp.289-297.
- MILITO, CECILIA CRISTINA Y GROVES, TAMAR (2013), «¿Modernización o democratización? La construcción de un nuevo sistema educativo entre el tardofrafranquismo y la democracia», *Bordón* v. 65, n. 4, p. 135-148.
- MONTESQUIEU (1993), *Del espíritu de las Leyes*, Madrid, Tecnos.
- MUÑOZ MACHADO, SANTIAGO (2015), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público. Los principios de constitucionalidad y legalidad*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, T.III.
- NAVARRO GONZÁLEZ, ROCÍO M. (1916), *La motivación de los actos administrativos*, tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide.
- NINO, CARLOS SANTIAGO (2003), *Introducción al análisis del Derecho*, Astrea, Buenos Aires.
- OLIVER POZO, JOAQUÍN (2019), «Los planes de actuación de la Inspección Educativa», en Castillo García, Manuel.; MATA Silva, Valerio y Palacios Pavón, Pedro J., en *La Inspección educativa del siglo XXI*, Madrid, Santillana, pp.93-110.
- ORTEGA KLEIN, ANDRÉS (2020), «Geopolítica de la ética en Inteligencia artificial», *Documento de Trabajo 1/2020*, 9 de enero de 2020, Análisis del Real Instituto Elcano, pp.1-23.
- PECES BARBA, GREGORIO (1984), *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos.
- PECES BARBA, GREGORIO (1988), *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PRO, JUAN (2007), « La Administración de la Hacienda en el siglo XIX y la función inspectora», en PAN-MANTOJO, JUAN (Coord), *Los Inspectores de Hacienda: una mirada histórica*, Centro de Estudios Financieros, pp. 1-26.
- PRO, JUAN (2019), *La Construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial.
- PUELLES BENÍTEZ, MANUEL DE (2004), *Política y Educación en la España Contemporánea*, Madrid, UNED.
- PUELLES BENÍTEZ, MANUEL DE (2004), *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado*, Pomares, Barcelona.

- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de (2005), «La influencia de la nueva derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004)», *Revista Historia de la Educación*, 24, pp. 229-253.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de (2017), «El Pacto educativo: del consenso constitucional al disenso político », *Política educativa en perspectiva histórica*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 347-370.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de y Menor Currás, Manuel (Coords.), (2018): *El artículo 27 de la Constitución. Cuaderno de Quejas*. Madrid, Morata.
- QUINTANA, J. Manuel, *Informe de la Junta creada por la Regencia para proponer medios de proceder al arreglo de los diversos ramos de la Instrucción Pública*, BAE, tomo XIX, Obras completas del Excmo. Sr. Manuel Quintana, Ediciones Atlas, 1946, pp.175-191.
- RAMÍREZ AÍSA, Elías (2000):« La Inspección en su siglo y medio de historia», en *Actas. Congreso Nacional de Inspección Educativa*. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura, 37-53.
- RAMÍREZ AÍSA, Elías (2003), *Educación y control en los orígenes de la España liberal*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- RAMÍREZ AÍSA, Elías (2016), «La escuela neoliberal en la Comunidad de Madrid. Estrategias y prácticas políticas, 2002-2015», *Historia y Memoria de la Educación*, 3, pp. 99-135.
- RIVERA ORTEGA, Ricardo (2000), *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- ROSANVALLON, Pierre (2020), *El siglo del populismo. Historia, teoría, crítica*. Madrid, Galaxia-Gutemberg.
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO (2012), « El proceso constituyente», *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, T.1, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp.21-54.
- SIEYÉS, Enmanuel (2008), *¿Qué es el tercer estado?*, Madrid, Alianza editorial.
- SOLER FIÉRREZ, Eduardo (1991), *Fuentes documentales para el estudio histórico-comparado de la inspección educativa en España e Iberoamérica*, Madrid, Escuela Española.
- SOLER FIÉRREZ, Eduardo (1991), *La visita de inspección, encuentro con la realidad educativa*, Madrid, La Muralla.
- SOLER FIÉRREZ, Eduardo (1993), «La acción inspectora a través de las visitas», en Gómez Dacal, Gonzalo, López del Castillo, María Teresa; Soler Fierrez, Eduardo y Toboso Sánchez, Jesús. (1993): *Técnicas y procedimientos de Inspección Educativa*, Madrid, Escuela Española, pp.35-80.
- SOLER FIÉRREZ, Eduardo (2001), *La supervisión educativa en sus fuentes*, Madrid, Santillana.
- TARUFFO, Michael (2006): *La motivación de la sentencia civil*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial.

- TEMPRADO ORDÍAZ, Santiago (1958): «Evolución semántica de la palabra inspección», *Perspectivas Pedagógicas*, nº 1, primer trimestre, Barcelona, pp. 36-47
- TOBOSO SÁNCHEZ, Jesús (1993): «El informe de inspección», en Gómez Dacal, Gonzalo; López del Castillo, María Teresa; Soler Fiérrez, Eduardo y Toboso Sánchez, Jesús, *Técnicas y procedimientos de Inspección Educativa*, Madrid, *Escuela Española*, pp. 81-108.
- VÁZQUEZ CANO, Esteban (Coord.) (2017), *La Inspección y supervisión de los centros educativos*, Madrid, UNED.
- WADE, H.W.R. (1971), *Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- WEBER, Max (1967), «La política como vocación», en *El Político y el científico*, Madrid, Alianza, pp.81-180.
- ZAHN, CURT (1971), «La Inspección escolar en Alemania», *Revista Española de Pedagogía*, vol.29,115, julio-septiembre, pp. 315-323.

ISBN 978-84-369-6029-7



9 788436 960297



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y FORMACIÓN PROFESIONAL