

**La Inspección educativa en la LOMLOE**  
**Proyecto, enmiendas y ley. Significación de los cambios**  
**/**  
**Education Inspectorate in LOMLOE**  
**Draft, amendments and law. The significance of changes**

**Antonio Montero Alcaide**

Inspector de Educación

Consejería de Educación y Deporte. Junta de Andalucía

Delegación Territorial de Sevilla

**DOI**

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i35.722>

**Resumen**

El sistema educativo español experimenta nuevos cambios tras la promulgación de la Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE, 2020). Si bien el Proyecto de Ley no incluía cambios significativos con respecto a la Inspección de Educación, su tramitación y la redacción de enmiendas llevaron a modificaciones más relevantes. Es objeto del presente artículo presentar el alcance y la significación de estas, a partir de las enmiendas que las introducen y de sus motivaciones. A tal efecto, se realiza un análisis documental y de contenido sobre el voluminoso número de enmiendas realizadas y la significación de los cambios finalmente introducidos tras la tramitación de la LOMLOE. Del que pueden obtenerse conclusiones referidas a la singularidad del propio proceso de tramitación de la nueva reforma educativa, al alcance o significación de los cambios incorporados y a la adecuación, ajuste o desarrollo de elementos sustantivos del ejercicio de la inspección.

**Palabras clave:** sistema educativo; ley de educación; tramitación legislativa; enmiendas a disposiciones; reforma educativa; inspección de educación; análisis de contenido.

### **Abstract**

The Spanish educational system is experiencing new changes since a new Law of Education (LOMLOE,2020) has been approved, which modifies the previous one. Although the first draft did not introduce any significant variations regarding the Education Inspectorate, the work done by the Parliament leading to pass the law did add substantial amendments to it. This article focuses on these changes and aims to explain how relevant and important they are. To achieve this, the author will analyze the content of the numerous amendments that were submitted to discussion and the significance of the modifications finally incorporated to the new law. From here, the reader may comprehend the particularities and singularities involving the passing of a new reform in education as well as the relevance of the changes, adjustments and development of key elements integrated in the inspection and supervision tasks.

**Key words:** educational system; Law of Education; legislative process; amendments to provisions; reform in education; education inspectorate; content analysis.

## **Introducción. El cambiante curso de las reformas educativas**

La promulgación 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 (LOMLOE, 2020), continúa la serie normativa que, en 1980, tras la Constitución de 1978, inició la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, del Estatuto de Centros Escolares (LOECE, 1980). Se suceden, desde entonces, en poco más de cuatro décadas, ocho regulaciones básicas sobre el sistema educativo, como consecuencia de una solución de continuidad entre el consenso constitucional originario y el disenso educativo posterior. Manuel de Puelles (2002, p. 63), que ocupó la cátedra de Política de la Educación, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), considera, en este mismo sentido, el pacto escolar constituyente; a fin de señalar la aceptación primera de un consenso básico no acompañado del consenso político. Cercana fue, el año 2003, la aparición del libro *El predecible fracaso de las reformas educativas*, como traducción española del texto publicado, en 1990, por Seymour B. Sarason, reconocido profesor de la Universidad de Yale. La tesis principal de esta obra es la concurrencia de algunos factores determinantes, en los procesos de reforma y cambio, que inciden, de modo decisivo, en la implementación de los mismos. No pocas de esas causas afectan, por tanto, a las reformas del sistema educativo español; pero la falla entre el consenso constitucional, aplicado al derecho a la educación, y el desarrollo posterior del mismo es un motivo especialmente apreciable a tal efecto. En definitiva, del consenso constitucional sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza al disenso político sobre su desarrollo en las sucesivas, continuas e inestables leyes educativas. La tramitación de la LOMLOE, como de las leyes precedentes, informa de ello, a pesar de intentos, también repetidos, de alcanzar acuerdos o consensos básicos.

Entre los numerosos ámbitos y dimensiones del sistema educativo, la Inspección ocupa espacio propio; si bien, el alcance de los cambios, como podrá comprobarse, ha sido más atenuado que el que afecta a otros elementos. De ahí el objeto de este artículo, al considerar las modificaciones que la LOMLOE introduce en la regulación básica de la Inspección educativa, con especial atención al curso seguido en su tramitación. Ante los escasos y poco importantes cambios considerados en el proyecto de ley y las modificaciones que, finalmente, resultan de las enmiendas al mismo, con la significación que, en cada caso, puede advertirse. Ya que tanto el presente como

el futuro de la Inspección educativa (Bar Cendón y Martínez Muñoz, 2018; Rodríguez Bravo, 2020; Tébar Cuesta, 2019), los retos y problemas sin resolver (Castán Esteban, 2016; Esteban Frades, 2007; Galicia Mangas, 2016; Rul Gargallo, 2013), la mejora de su calidad (Tébar Cuesta, 2017) o su incidencia en los logros escolares (Montero Alcaide, 2017; Silva García, 2013) establecen ámbitos de atención.

## **El origen de los cambios en la Inspección educativa. La tramitación de la LOMLOE**

Algunas singularidades afectan a la tramitación de la LOMLOE (Montero Alcaide, 2021) y deben considerarse para situar las modificaciones que, referidas a la Inspección, se incorporan con la aprobación de la ley. Una de ellas es el propio desarrollo de su tramitación a lo largo de tres legislaturas distintas y con la publicación, en dos ocasiones, del proyecto de ley.

Celebradas las elecciones generales del 26 de junio de 2016, la situación política llevó, dos años después, a una moción de censura tras la que resultó investido un nuevo presidente el 1 de junio de 2018. En diciembre de 2016, seis meses después de iniciada la legislatura, mediante el Real Decreto-ley 5/2016, de 9 de diciembre, se adoptaron medidas urgentes para la ampliación del calendario de implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE, 2013). Aunque afectaron, principalmente, a las evaluaciones finales de etapa -conocidas como “reválidas”-, el preámbulo del real decreto-ley (publicado en el BOE del día 10 de diciembre de 2016) refiere un alcance mayor, pero a la postre fallido, con la intención de colaborar al proceso de dialogo que debía concluir en el Pacto de Estado, Social y Político por la Educación.

Se constata en la sociedad y en la comunidad educativa una exigencia dirigida a todas las formaciones políticas para alcanzar un acuerdo en materia educativa que dote de estabilidad normativa a este elemento esencial para el desarrollo personal de los ciudadanos y para la convivencia y el progreso económico de nuestro país.

Pocos días después de publicado el real decreto-ley, se aprueba en el Congreso una subcomisión para el Pacto, que inicia sus trabajos en febrero de 2017, con objeto de

elaborar un documento de referencia, como texto consensado que estableciera la ordenación básica del sistema educativo español. En marzo de 2018 finalizan los trabajos de la subcomisión, sin lograr sus propósitos, además de presentarse en el Congreso proposiciones de ley de reforma de la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), con el argumento, en este caso, de que no podía mantenerse una parálisis mientras se pretendía el pacto.

Tras el cambio de la presidencia del Gobierno, del 26 de octubre al 11 de noviembre de 2018 se lleva a cabo una consulta pública sobre la modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE, 2006), con una presentación, el 7 de noviembre de ese mismo año, de propuestas para la modificación de la LOE que toman forma en un Anteproyecto de fecha 21 de noviembre. Este Anteproyecto recibe aportaciones entre el 23 de noviembre y el 13 de diciembre. Y el 8 de enero de 2019 se emite dictamen (1/2019) por parte del Consejo Escolar del Estado. El citado dictamen incluye una declaración expresa sobre la necesidad de un pacto político por la educación:

El Consejo Escolar del Estado se ha pronunciado en diversas ocasiones a favor de un pacto político por la educación y lo vuelve a hacer en este momento, porque las razones que lo justifican siguen vigentes: procurar una regulación de la educación que, en sus aspectos fundamentales, sea estable por contar con un amplio apoyo parlamentario y que, consiguientemente, conforme una política de Estado a largo plazo que asegure su continuidad más allá de la alternancia de las mayorías de gobierno. (pp. 8-9)

Semanas después, el 15 de febrero, el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de LOMLOE y se remite a las Cortes, con publicación del mismo en Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, el 22 de febrero. Esta publicación se realiza cuando está prevista la disolución de las Cortes días después, el 5 de marzo.

Las siguientes elecciones generales se celebran el 28 de abril de 2019, con una corta legislatura, ya que no resultó posible la investidura de un nuevo presidente del Gobierno. Las Cortes vuelven a disolverse el 24 de septiembre y el 10 de noviembre tienen lugar otras elecciones generales, tras las que, el 7 de enero de 2020, es nombrado el presidente del Gobierno. Dos meses después, se aprueba por segunda vez el Proyecto de LOMLOE, en el Consejo de Ministros celebrado el 3 de marzo, y la

publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, se realiza el 13 de marzo. Un día antes del inicio del estado de alarma, por la pandemia del COVID-19, en todo el territorio nacional.

En el periodo comprendido entre el 13 de marzo de 2020 y el 24 de septiembre de 2020 se presentan enmiendas al Proyecto de LOMLOE, con un conjunto de 1168 enmiendas, tres de ellas a la totalidad, publicadas, el 20 de octubre de 2010, en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. La última prórroga del estado de alarma concluye el 21 de junio de 2020, pero nuevamente se decreta tal estado el 25 de octubre, con prórroga, desde el 9 de noviembre, por un periodo de seis meses. El 19 de noviembre tiene lugar la votación del Proyecto de LOMLOE en el Congreso de los Diputados, con un resultado que superó, en un voto, la mayoría absoluta necesaria (176). Una vez aprobado, el Proyecto de Ley se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, el 26 de noviembre de 2020, y en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, el 25 de noviembre de 2020. Este último Boletín, con fecha 17 de diciembre, publica 3 propuesta de veto y 646 enmiendas al Proyecto de LOMLOE remitido por el Congreso, tras abrirse el plazo de enmiendas y propuestas de veto el 9 de diciembre.

La Comisión de Educación y Formación Profesional, del Senado, emite un dictamen, el 18 de diciembre, sobre el Proyecto de LOMLOE, que acepta el dictamen propuesto por la ponencia de la Comisión, sin introducir ninguna modificación al texto remitido por el Congreso de los Diputados. El 29 de diciembre de 2020 se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, el Proyecto de LOMLOE aprobado por el Senado el día 23 de diciembre, sin modificaciones con respecto al enviado por el Congreso. Y, finalmente, el 30 de diciembre se publica en el Boletín Oficial del Estado 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. Como se adelantó en la introducción, las enmiendas presentadas al Proyecto de LOMLOE, objeto de análisis en este artículo, dan forma a los cambios que afectan a la Inspección educativa.

### **La Inspección educativa en el ordenamiento básico**

La creación del Cuerpo de Inspectores de Educación es establecida, en 1995, por la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el

Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG, 1995). Se señalaban, en el preámbulo de la misma (BOE del día 21 de noviembre de 1995), las razones para establecer el procedimiento de selección y la situación profesional de los inspectores de educación.

Las especiales exigencias de la función inspectora, básica para detectar con acierto el estado real de los distintos elementos del sistema educativo y las causas determinantes de los resultados de las evaluaciones, hacen imprescindible disponer del mejor procedimiento posible en la selección de los candidatos a desempeñarla. Por otra parte, es forzoso ofrecer a los inspectores seleccionados una situación profesional que facilite al máximo el ejercicio de tarea tan decisiva como la suya.

Y el título IV, dedicado a la Inspección, regulaba, en un capítulo único, el ejercicio de las competencias de las Administraciones educativas en materia de supervisión e inspección, las funciones que se llevarían a cabo por el constituido Cuerpo de Inspectores de Educación, los requisitos para el acceso al mismo, así como las condiciones del desempeño, la organización de la inspección y la formación de los inspectores.

Siete años después, Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), incorpora en su título VII, correspondiente a la inspección del sistema educativo, un capítulo dedicado a la Alta Inspección y otro a la Inspección educativa. Este último, con el conjunto de las funciones, la organización de la Inspección -para la que se consideraban especialidades básicas-, y la formación de los inspectores.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), incluyó las atribuciones de los inspectores, retiró las especialidades básicas y dejó abierta la posibilidad de que las Administraciones educativas pudieran regular la estructura y el funcionamiento de los órganos para el desempeño de la inspección educativa sobre la base de perfiles profesionales. Por otra parte, no hizo referencias expresas, en un artículo a propósito, a la formación de los inspectores de educación.

Así las cosas, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), no introdujo ninguna modificación referida a la Inspección de Educación. Y, en 2020, el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación solo incluía dos cambios poco significativos, que

resultaron aprobados. Es el caso de ampliar hasta ocho años la experiencia en algunos de los cuerpos que integran la función pública docente e incluir el título de Máster, entre los requisitos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación que establece la modificada disposición adicional décima de la LOE. Así como de establecer idéntica antigüedad en el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación mediante concurso-oposición, objeto de la igualmente modificada disposición adicional duodécima de la LOE.

Advertida esta cuestión, los inexistentes cambios con respecto a la Inspección educativa en la primera reforma de la LOE (2006), llevada a cabo por la LOMCE (2013), y las poco significativas modificaciones incluidas en el Proyecto de Ley (2020) para la segunda reforma de la LOE, pueden abrir distintas perspectivas de análisis. Una de estas conduce a la estabilidad de la regulación básica que ordena la Inspección, casi como situación excepcional si se tienen en cuenta otros ámbitos del sistema educativo que han sido profunda y profusamente modificados. Mas cabe asimismo apreciar que no se atribuye prioridad o significación a la Inspección entre las razones o fundamentos de tales reformas, en mayor medida que por efectos de la indiferencia o el desinterés. Aceptable resultaría, por ello, la estabilidad como razón; sobre todo, si las disposiciones básicas amparan o acogen, en su formulación, distintas posibilidades de desarrollo y evolución. De hecho, los cambios introducidos, mediante enmiendas posteriores al Proyecto de Ley, como seguidamente se estudiarán, más bien matizan, concretan o hacen explícitos -aunque también plantean algunos desajustes- aspectos próximos o similares a los previamente establecidos. Por ello es factible estimar tanto novedades como permanencias respecto a la LOE (Marrodán Gironés, 2021). Sin embargo, determinadas cuestiones sustantivas que afectan a la Inspección quedan todavía pendientes y no fueron consideradas tanto en el momento de elaboración del Proyecto de LOMLOE como en la presentación de enmiendas al mismo.

En cualquier caso, las modificaciones introducidas en la Inspección de Educación por la LOMLOE se deben a las enmiendas que se formularon en el Congreso de los Diputados al Proyecto de Ley, ya que ninguna de las realizadas para el debate en el Senado fue objeto de consideración y el Proyecto, como se ha expuesto, resultó aprobado con la redacción dada al mismo en el Congreso. La elaboración de tales

enmiendas estuvo animada por dos aspectos sustantivos: uno relacionado con la Alta Inspección y el ejercicio de sus competencias, que ya fue objeto de proposiciones legislativas previas al Proyecto de LOMLOE; y otro con la fase de oposición correspondiente al concurso-oposición de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, donde la modificación de la realización de una prueba por la valoración de capacidades fue objeto de especial controversia.

El estudio de las enmiendas que finalmente modificaron la LOE, en aspectos referidos a la Inspección educativa, es de especial interés por la motivación que se expresa para las mismas. De modo que, en bastantes ocasiones, analizado el texto de la ley sin el conocimiento previo de las enmiendas que explican su redacción, pudiera pensarse en argumentos significativos y debates consistentes cuando, al cabo, se trata de sucintas, y no siempre precisas, motivaciones y razones.

Antes de ese análisis pormenorizado, es importante señalar el rango o carácter de las disposiciones de la LOE (2006), tras la aprobación la LOMLOE (2020), sobre la Inspección. A partir de estos aspectos: el carácter básico y el carácter de ley orgánica. El carácter básico, cuya interpretación ha sido objeto de controversias y sentencias, se aproxima, de modo general, al de las normas con que el Estado debe asegurar una común base normativa. Es propio, por tanto, de las regulaciones directamente vinculadas con los títulos competenciales del artículo 149.1 de la Constitución, por los que el Estado tiene la facultad de fijar las bases que regulan una materia, y a las Comunidades Autónomas corresponde el desarrollo normativo de las mismas. En tanto que tienen el carácter de leyes orgánicas, de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución Española, las que desarrollan los derechos fundamentales y las libertades públicas (así como las que aprueban los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución). Por la entidad y alcance del objeto de las leyes orgánicas, y a fin de evitar regulaciones y apoyos coyunturales o limitados, la aprobación, modificación o derogación de estas exige mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Pues bien, la práctica totalidad de las disposiciones referidas a la Inspección de Educación, como se comprueba en el cuadro adjunto (tabla 1), tienen carácter básico, excepto las modificaciones introducidas para la evaluación de la función directiva, en el artículo 146, y el artículo 154, este sin modificaciones por la LOMLOE, sobre la

organización de la Inspección educativa. Por otra parte, el carácter de ley orgánica no afecta a la referida evaluación de la función directiva como tampoco a los principios de actuación de la Inspección, la organización de la misma, los requisitos para el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, el ingreso en el mismo y la nueva disposición referida al cambio en las funciones del personal docente, con la consiguiente evaluación de su práctica por la Inspección. Al no tener el carácter de ley orgánica, la modificación de tales preceptos no exige la mayoría cualificada necesaria para la aprobación de aquella.

Tabla 1

*Carácter de las disposiciones de la Ley Orgánica de Educación (LOE) referidas a la Inspección de Educación*

<b>Disposiciones de la LOE, con las modificaciones de la LOMLOE, referidas a la Inspección educativa</b>		<b>Carácter básico</b>	<b>Carácter de ley orgánica</b>
Art. 146	Evaluación de la función directiva		
Art. 148	Inspección del sistema educativo	X	X
Art. 149	Ámbito de la Alta Inspección educativa	X	X
Art. 150	Competencias de la Alta Inspección educativa	X	X
Art. 151	Funciones de la Inspección educativa	X	X
Art. 152	Inspectores de Educación	X	X
Art. 153	Atribuciones de la Inspección	X	X
Art. 153 bis	Principios de actuación de la Inspección educativa	X	
Art. 154	Organización de la Inspección educativa		
D.A. 10	Requisitos para el acceso al Cuerpo de Catedráticos y de Inspectores	X	
D.A. 12	Ingreso y promoción interna	X	
D.A. 48	Cambio en las funciones del personal docente	X	

Fuente: Elaboración propia

Puede adelantarse, por ello, que la evaluación de la función directiva, cuya realización se encomienda al Cuerpo de Inspectores de Educación, en el artículo 146 de la LOE, con un nuevo apartado añadido por la LOMLOE, hubiera resultado más pertinente incorporarla como función de la Inspección educativa, en una disposición de carácter básico, con rango de ley orgánica. Del mismo modo, la ausencia de un desarrollo reglamentario básico sobre la organización de la Inspección educativa es

consecuencia del contenido del artículo 154 de la LOE, sin cambios posteriores y cuya formulación no cuenta con carácter básico.

Es cuestión, por ello, de presentar el análisis de las modificaciones que afectan a la Inspección y la significación de las mismas. Con ese objeto, se analizan, en primer término, las referidas al título VII de la LOE, Inspección del sistema educativo, con los artículos 148 a 154, y, posteriormente, otros artículos y disposiciones relacionados.

### **La inspección como competencia de los poderes públicos**

Una modificación, de apariencia sustantiva, afecta al artículo 148 de la LOE. Su redacción original establece que “Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo”. Y el artículo único 77 bis de la LOMLOE incorpora, junto a la inspección, la supervisión y evaluación. Puesto que el Proyecto de LOMLOE no incluía ninguna modificación de los artículos correspondientes al título VII de la LOE, este cambio es consecuencia de una enmienda<sup>1</sup> presentada al mismo, cuya sucinta motivación es esta: “Incluir la supervisión y la evaluación entre las competencias de la inspección”. Si necesidad de acudir al análisis de la denotación de los términos, a los fundamentos epistemológicos de la inspección y de la supervisión como ámbitos de conocimiento (Gento Palacios, 2004; Pavón Scarsoglio, 2010; Soler Fierrez, 1993) o al análisis internacional comparado (Galicia Mangas, 2019; Miguel Pérez *et al*, 2018; Terigi, 2009) de los sistemas de inspección o supervisión, la regulación básica considera, como funciones o competencias de la Inspección, la supervisión y la evaluación, tal como figuran en el artículo 151 de la LOE. Es más, el artículo 27.8 de la Constitución Española determina que “Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes”, con el uso expreso del término “inspección”. Ciertamente, la LOPEG (1995), al crear el Cuerpo de Inspectores de Educación para llevar a cabo las funciones atribuidas a la Inspección de Educación, titula su artículo 35 como “Supervisión e inspección”:

---

<sup>1</sup> Se trata de la enmienda número 977, presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederación de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común. Figura en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2, pág. 652.

Las Administraciones educativas, en el ejercicio de sus competencias de supervisión del sistema educativo, ejercerán la inspección sobre todos los centros, servicios, programas y actividades que lo integran, tanto públicos como privados, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza.

La supervisión, por tanto, es caracterizada como una competencia de las Administraciones educativas que se ejerce a través de la inspección. Ya desde la LOCE (2002), consta que “Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo” (artículo 102). Luego el añadido de la “supervisión” y la “evaluación”, si se formula con una diferenciación entre tales cometidos, y no a partir del marco sustantivo de la inspección, puede llevar a interpretaciones que entiendan la singularidad de esas tres encomiendas básicas a los poderes públicos, con una entidad algo más separada que afín. La motivación de la enmienda, entonces, resulta desajustada en su propósito por una doble causa: la supervisión y la evaluación forman parte de las funciones de la inspección desde las primeras regulaciones básicas de la misma; y parangonar esas dos competencias con el desempeño de la inspección puede restar singularidad y unificación al desempeño de la misma. De tal manera que atribuir una relevancia destacada a la modificación de este artículo 148 de la LOE acaso sea una valoración desenfocada, toda vez que, en las competencias y responsabilidades de los poderes públicos, inspección supervisión y evaluación parecen compartir una entidad similar, cuando las dos últimas competencias son funciones características, junto a otras, del ejercicio de la inspección.

En este mismo sentido, no debe olvidarse que la Inspección educativa, como competencia y responsabilidad de los poderes públicos, es ejercida por las Administraciones educativas a través de los funcionarios públicos del Cuerpo de Inspectores de Educación. Así lo establece el artículo 152 de la LOE, sin ningún cambio en su redacción original. Se expresa, en este caso, el ejercicio de la inspección, sin añadir la supervisión y la evaluación, incorporadas asimismo como

competencia y responsabilidad de los poderes públicos por la modificación ya descrita del artículo 148 de la LOE.

Como particularidad, una enmienda al proyecto de ley, la número 131<sup>2</sup>, proponía retirar el ejercicio de la inspección por funcionarios públicos, de modo que las Administraciones educativas autonómicas la llevaran a cabo “mediante su Departamento y personal de inspección”. Con la justificación de que “serán las instituciones de las Comunidades Autónomas las encargadas de la Inspección Educativa”.

Un cambio de alcance se consideró en la enmienda número 837<sup>3</sup>, con objeto de establecer un marco común para el ejercicio de las funciones de la Inspección educativa y la creación de la Agencia de la Alta Inspección Educativa. Tal era la redacción propuesta del artículo 148, Inspección del sistema educativo:

1. Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo.
2. Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial de acuerdo

---

<sup>2</sup> La enmienda 131 fue presentada por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu. Se publica en la pág. 100 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>3</sup> La enmienda 837 fue presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Se publica en las págs. 548-549 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2. Tres años antes, el mismo Grupo Parlamentario presentó una Proposición de Ley para la creación de una Agencia Independiente que asuma las funciones de la Alta Inspección Educativa, la Agencia de la Alta Inspección Educativa. Su texto figura en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 27 de octubre de 2017, Serie B, Núm. 168-1, págs. 1-13. Y sus principales intenciones se adelantan en la Exposición de motivos:

“Actualizar y hacer operativa la función constitucional de la Alta Inspección, en los términos expuestos, supone un cambio en la configuración organizativa. Este cambio es el que se pretende llevar a cabo por la Ley: atribuírsela a una Autoridad Administrativa Independiente de los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Al independizar la Agencia se pretende conseguir que las importantes funciones que se le asignan para el cumplimiento de la función constitucional expuesta obren en atención, exclusivamente, a criterios objetivos de legalidad, sin distracción política y oportunista. Esta vertiente es esencial cuando se trata de supervisar el ejercicio por las Comunidades de sus competencias educativas, a los efectos de garantizar el respeto de la legislación básica del Estado para la garantía de la igualdad básica de los españoles en el disfrute del derecho constitucional a la educación (art. 27 CE). Cuanto más objetivo e independiente sea el desarrollo de las funciones, menos tensiones políticas se habrán de suscitar”.

con las bases que la Administración General del Estado determine reglamentariamente, que deberán establecer el marco común para el ejercicio de las funciones que la inspección educativa tiene atribuidas y la representación en los órganos de participación educativa con los que cuenta el Gobierno y las Administraciones educativas. La Agencia de la Alta Inspección Educativa tendrá representación en el Consejo Escolar del Estado, con voz, pero sin voto.

3. La Agencia de la Alta Inspección Educativa y los inspectores educativos de las Comunidades Autónomas rendirán cuentas de su actuación mediante memorias anuales de actuación que se harán públicas y serán elevadas a la autoridad competente con objeto de ser tenidas en cuenta para la planificación educativa.

4. La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos, aspectos y enseñanzas del sistema educativo establecidas en el artículo 3 de esta Ley.

5. El Estado ejercerá las competencias y responsabilidades previstas en esta Ley en relación a la inspección del sistema educativo a través de la Agencia de la Alta Inspección Educativa.

6. Tanto los informes de la Alta Inspección Educativa como los de la Agencia Independiente de Evaluación Educativa deberán ser públicos y accesibles por medios tanto físicos como telemáticos para los ciudadanos.

7. La Agencia Independiente de la Alta Inspección Educativa coordinará sus actuaciones con la Agencia Independiente de Evaluación Educativa, a través de una Comisión Mixta cuya composición y funcionamiento se desarrollará reglamentariamente.

8. Las Comunidades Autónomas deberán desarrollar una regulación de la inspección educativa de forma que dicha legislación permita el desempeño de sus funciones con total independencia técnica y profesional.

La justificación de la enmienda precisaba los motivos. Figura, entre otros aspectos, extender la inspección a las enseñanzas del sistema universitario y la autonomía funcional de los inspectores adscritos a las administraciones autonómicas.

Se introduce esta enmienda que altera la redacción del artículo para establecer una nueva regulación de la Inspección Educativa como herramienta para

garantizar la calidad y equidad de la enseñanza y aprendizaje mediante el ejercicio de las funciones de supervisión, control, evaluación, asesoramiento e información.

La Inspección Educativa debe extenderse a todas las enseñanzas que regula el artículo 3 de la Ley Orgánica, incluido el sistema universitario.

Se establece que la Agencia Independiente Alta Inspección Educativa ejercerá las competencias y responsabilidades previstas en esta Ley en relación a la inspección del sistema educativo a través de la Agencia de la Alta Inspección Educativa. El objetivo es garantizar la total independencia de actuación del Cuerpo de Inspectores de la Administración General del Estado.

Del mismo modo, las Comunidades Autónomas deberán realizar los cambios normativos necesarios para garantizar la autonomía funcional de los inspectores adscritos a las administraciones autonómicas.

La creación de la Agencia Independiente de la Alta Inspección Educativa del Estado fue objeto de una nueva enmienda, 839<sup>4</sup>, para incorporar, con tal objeto, una nueva disposición adicional a la LOE:

El Gobierno de España aprobará en el plazo máximo de 1 año desde la entrada en vigor de esta Ley, un Proyecto de Ley para crear la Agencia Independiente de la Alta Inspección Educativa del Estado como autoridad administrativa independiente de las previstas en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Agencia Independiente de la Alta Inspección Educativa del Estado tendrá por objeto garantizar el cumplimiento de la legislación del Estado en materia de educación, asegurando la observancia de requisitos, condiciones y demás obligaciones, en orden a la plenitud de la garantía del derecho fundamental a la educación en los términos del artículo 27 de la Constitución y demás derechos fundamentales.

---

<sup>4</sup> La enmienda 839 fue asimismo presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Figura en la pág. 839 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

Con expresas intenciones, manifestadas en la justificación, del ejercicio independiente de la Agencia:

Se introduce esta enmienda para impulsar la regulación de la Alta Inspección Educativa. Hasta el momento, la función de inspección educativa es un servicio integrado en las delegaciones de Gobierno, bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Administraciones Públicas y funcional del de Educación. Su realidad institucional la incapacita para prestar las importantes funciones que la Constitución asigna a la Alta inspección del Estado.

Independizando la Agencia, se pretende conseguir que las importantes funciones que se le asignan para el cumplimiento de la función constitucional expuesta obren en atención, exclusivamente, a criterios objetivos de legalidad, sin distracción política y oportunista.

En el apartado siguiente se consideran modificaciones que afectan a la Alta Inspección, con los aspectos aquí adelantados porque se refieren, en una propuesta no aceptada, al ejercicio de las competencias de los poderes públicos, en materia de Inspección, por una Agencia independiente (Agencia de la Alta Inspección Educativa).

### **Enmiendas controvertidas sobre la Alta Inspección y muy ligeras mejoras técnicas en las modificaciones de su regulación básica**

La Alta Inspección educativa, en la tramitación de la LOMLOE, fue uno de los aspectos más polémicos con respecto al título VII de la LOE, referido a la Inspección. Distintas enmiendas lo ponen de manifiesto. En uno casos, como con la número 129<sup>5</sup>, se planteaba la supresión del artículo 149 de la LOE, que establece el ámbito de la Alta Inspección:

Corresponde al Estado la Alta Inspección educativa, para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza en las Comunidades Autónomas, la observancia de los principios y normas

---

<sup>5</sup> Esta enmienda 129 fue presentada por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu y se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2, pág. 99.

constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución.

Y la justificación se sostenía en que “Serán las instituciones de las Comunidades Autónomas las encargadas de la Inspección Educativa”. Por esta misma razón, se proponía en otra enmienda la supresión del artículo 150 de la LOE, que establece las competencias de la Alta Inspección<sup>6</sup>. Asimismo, la enmienda 622<sup>7</sup> considera suprimir los artículos 149 y 150 de la LOE, dado que:

Las competencias atribuidas a la Alta Inspección del Estado deben corresponder a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que exista un órgano de coordinación a nivel estatal pero que no implique la existencia de funcionariado específico a mayores de la propia inspección educativa dependiente de cada administración educativa.

Idéntico propósito motiva otra enmienda, número 782<sup>8</sup>, por estimarse que:

La existencia de una inspección educativa hace totalmente innecesaria la existencia de una alta inspección y más en un contexto, como el de Cataluña, donde el Estatuto de Autonomía atribuye competencias exclusivas a la Generalitat en materia de inspección del sistema educativo.

En sentido contrario, la enmienda 522<sup>9</sup> considera la incorporación de un nuevo apartado al artículo 149, con este texto:

La alta inspección dependerá del Ministerio de Educación y ejercerá sus funciones en todo el territorio español. Al frente de la alta inspección habrá un funcionario perteneciente al Cuerpo de Inspectores de Educación, con más de 10 años de ejercicio profesional, y cuya designación se realizará por concurso-oposición.

---

<sup>6</sup> Se trata de la enmienda núm. 130, presentada por el mismo Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu y que se reproduce en la pág. 100 del Boletín citado.

<sup>7</sup> La enmienda 622 fue presentada por el Grupo Parlamentario Plural y se publica en la pág. 417 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>8</sup> La enmienda 782 fue presentada por el Grupo Parlamentario Republicano. Se publica en las págs. 511-512 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>9</sup> La enmienda 522 fue presentada por el Grupo Parlamentario VOX. Se publica en la pág. 366 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

Adición que se justifica de este modo: “el texto propuesto pretende dotar a la Inspección educativa de la necesaria independencia -y no sujeta a intereses partidistas- para garantizar el efectivo cumplimiento de sus funciones”.

Finalmente, otra enmienda, 1130<sup>10</sup>, propone añadir un nuevo artículo a la LOE, en lo referido a la Alta Inspección, con la creación del Cuerpo de la Alta Inspección del Estado, aunque la motivación de la constitución de este cuerpo quede solo escuetamente justificada como “Mejora técnica”:

1. Se crea el Cuerpo de la Alta Inspección Educativa, que tendrá encomendadas las funciones a las que se refiere el apartado 1 del artículo anterior. Una ley determinará su plantilla, el sistema de acceso y las normas de organización y funcionamiento por las que se rija, así como los procedimientos de su actuación. En todo caso, el acceso será por concurso oposición con arreglo a los principios de mérito y capacidad y con los requisitos que la ley establezca.
2. La Alta Inspección Educativa ejercerá sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación, dependencia jerárquica y con sujeción a los de legalidad e imparcialidad.

Con ese mismo carácter de “mejora técnica” se justifica una propuesta, en la enmienda 1129<sup>11</sup>, que conlleva una modificación sustantiva de las competencias de la Alta Inspección, recogidas en el artículo 150 de la LOE:

1. En el ejercicio de las funciones que están atribuidas al Estado, corresponde a la Alta inspección:
  - a) Comprobar que los currículos, así como los libros de texto y demás material didáctico se adecuan a las enseñanzas comunes.
  - b) Comprobar que las enseñanzas comunes se imparten con observancia de lo dispuesto por el ordenamiento estatal sobre estas materias obligatorias básicas de los respectivos currículos.

---

<sup>10</sup> La enmienda 1130 fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Se publica en la pág. 771 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>11</sup> La enmienda 1129 fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Se publica en las págs. 769-770 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

- c) Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a niveles, modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda; asimismo, la comprobación de la duración de la escolaridad obligatoria, de los requisitos de acceso de un nivel de enseñanza a otro, de las condiciones de obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.
- d) Verificar que los estudios cursados se adecuan a lo establecido en la legislación del Estado, a efectos de la expedición de títulos académicos y profesionales válidos en todo el territorio español.
- e) Comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa sobre las características de la documentación administrativa específica que se establezca con carácter básico para cada nivel de enseñanza.
- f) Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos y, en particular, el de recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- g) Verificar la adecuación del otorgamiento de las subvenciones y becas a que hace referencia esta Ley a los criterios generales que establezcan las disposiciones del Estado, así como elevar, en su caso, informes a los órganos competentes en relación con las inversiones en construcciones, instalaciones, equipamientos escolares y gastos corrientes en materia de dotaciones y retribuciones de personal.
- h) Recabar la información necesaria para la elaboración de las estadísticas educativas para fines estatales, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a los servicios estadísticos del Departamento, especialmente Ley 1211989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.
- i) Elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la enseñanza en las respectivas Comunidades Autónomas que será pública.

j) Realizar cuantos informes y estudios le encomiende el Ministerio de Educación y asesorarle en todos los aspectos que se refieren a la calidad del sistema educativo y a su cohesión interterritorial y social en el marco de los principios y fines de la educación establecidos en los artículos 1 y 2 de la presente Ley.

k) Asistir al Ministerio de Educación en las tareas que éste tiene encomendadas en el marco de la Unión Europea, así como en el ámbito de la cooperación internacional.

2. En el ejercicio de las funciones de alta inspección, los funcionarios de la Administración General del Estado gozarán de la consideración de autoridad pública a todos los efectos, pudiendo recabar en sus actuaciones la colaboración necesaria de las autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas y, particularmente, de la inspección educativa, para el cumplimiento de las funciones que les estén encomendadas.

3. La Alta Inspección Educativa podrá actuar de oficio, conforme a los planes de inspección establecidos, o por denuncia de particulares por presuntas infracciones en las materias a que se refiere la presente ley. Cuando, como resultado de sus actuaciones, comprobara la existencia de hechos contrarios a la presente ley y al resto del ordenamiento jurídico, dará cuenta de ellos al Ministerio de Educación con la propuesta de las actuaciones que conforme a derecho correspondan.

4. Asimismo, cuando se detectaran hechos presuntamente constitutivos de delito, la Alta Inspección Educativa del Estado dará cuenta de ellos al Ministerio Fiscal.

Todas estas controvertidas enmiendas, que afectan a la Alta Inspección, no fueron admitidas y los cambios quedaron limitados a ligeros ajustes y precisiones de poco alcance. Es el caso de concretar, en el artículo 159, que corresponde al Estado la Alta Inspección educativa para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza “en las Comunidades Autónomas”, como propuso la enmienda 1128<sup>12</sup>, con el carácter de “mejora técnica”. Y, sobre las competencias

---

<sup>12</sup> La enmienda 1128 fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Se publica en la pág. 769 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

de la misma, precisar que corresponde a la Alta Inspección verificar la adecuación de las subvenciones y becas “financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”, tras la enmienda 215<sup>13</sup>, cuya justificación se hace de este modo:

La alta inspección estatal únicamente podrá incidir en los programas subvencionables que se financien a través de los presupuestos generales del Estado, pero no actuar sobre los programas que, como es el caso de la CAPV, se regulen y sostengan con cargo a sus propios presupuestos.

Queda abierto, por ello, el debate sobre la configuración de la Alta Inspección, objeto de distintos análisis (Álvarez Álvarez, Rodríguez Bravo y Camacho Prats, 2019; Esteban Frades, 2019a; Fernández González, 2017; Galván Palomo, 2008, 2011) que consideran el desconocimiento de la misma, su carácter en el sistema educativo o su devenir incierto.

### **La diferenciada naturaleza de las funciones y atribuciones de la Inspección educativa. De las funciones a las disfunciones**

Las funciones y atribuciones de la Inspección educativa han sido algo modificadas tras las enmiendas al Proyecto de LOMLOE. Y, en dos ocasiones, tales cambios se formulan con una expresa manifestación del reconocimiento a la autonomía de los centros que la propia ley regula. Con respecto a las funciones, la enmienda 978<sup>14</sup> se ocupa de ello. En primer término, modificando la función establecida en el artículo 151 a) de la LOE: “Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos así como los programas que en ellos inciden”. De este modo: “Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara”, con el artículo único 77 *quinquies* de la LOMLOE. Esto es, se incluye la función de evaluar, aplicada al funcionamiento de los centros, proyectos y

---

<sup>13</sup> La enmienda 215 fue presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Se publica en la pág. 152 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>14</sup> La enmienda 978 fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común. Se publica en la pág. 653 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

programas, con el señalado respeto a la autonomía de los centros. Además, se incorpora una nueva función mediante la modificación del artículo 151 h) de la LOE, que dejaba abierta la posibilidad de otras funciones atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias, por el mismo artículo 77 *quinquies* de la LOMLOE: “Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación”. Ambos cambios se propusieron en la enmienda número 978 y su motivación es breve: “Incluir la evaluación y la orientación entre las funciones de la inspección”.

La LOE, en la redacción original y no modificada del artículo 151 c), ya establece la evaluación como función en la que participa la Inspección: “Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran”. Asimismo, el apartado f) de este mismo artículo, sin cambios posteriores, determina como función de la Inspección “Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones”. Luego no es el caso de incluir funciones ya consideradas, sino de concretar o precisar algunos aspectos que se refieren a las mismas. La evaluación de los centros consta, entonces, junto a la supervisión y el control de los mismos desde el punto de vista pedagógico y organizativo. Si bien, la general y ya establecida participación en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran incluye, claro está, la propia de los centros. No sobra, en cualquier caso, esa referencia específica, deslindada de la general participación compartida en la evaluación.

Por otra parte, la función orientadora, con el cambio introducido, se asocia a la posible participación de la Inspección en procesos de mediación, dentro del marco de la orientación a los equipos directivos con respecto a medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos. Vincular de algún modo la orientación a la mediación puede conllevar una mixtura no del todo consonante con la entidad de las funciones de la Inspección y, sobre todo, próxima a situaciones de conflicto entre esas mismas funciones. Así, la “orientación mediadora” o la “supervisión formativa” no es que resulten dos muestras de oxímoron,

al combinar términos o conceptos de sentido opuesto, pero anteponen algunas disfunciones -de las funciones a las disfunciones- para el ejercicio profesional.

A estas combinaciones funcionales no se alude en las modificaciones de la LOE, pero presentarlas viene a propósito porque se advierten en el desarrollo de los planes de actuación que acometen las Administraciones educativas, cuyo análisis comparado es un objeto apreciable en el estudio sobre la Inspección (Barea Romero, 2016; López Jordán, 2017; Martín Martín y Manzano Rodrigo, 2020; Pérez Aguilar, 2019; Rodríguez Bravo y Camacho Prats, 2017). En definitiva, más ajustado sería caracterizar como formativo el asesoramiento, en lugar de la supervisión. Aunque el propio asesoramiento haya asimismo de mantener el equilibrio entre el control y la colaboración (Madonar Pardinilla, 2006). Y la orientación a los distintos sectores de la comunidad educativa, junto al asesoramiento y la información, se aplica al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones. Ámbitos, por ello, que deben centrar la participación de la Inspección en los procedimientos de mediación (Lorente Lorente, 2006; Rodríguez Bravo y Camacho Prats, 2018; Viñas i Cirera, 2006).

Como competencia del Cuerpo de Inspectores de Educación, la modificación del artículo 146 de la LOE, con un nuevo apartado, 2, añadido por el artículo único 76 bis de la LOMLOE, establece que “La evaluación de la función directiva de centros, servicios y programas será ejercida por el cuerpo de inspectores de educación y formará parte de sus competencias”. Se trata de un ámbito de la función de evaluación, con particular encomienda a la Inspección (Montero Alcaide, 2012; Murillo Torrecilla, García Peinado y Ortega Marcelo, 2010; Murillo Torrecilla y Hernández Castilla, 2015), que hubiera merecido mejor consideración en el artículo 151, por establecer, con carácter básico y de ley orgánica, las funciones de la Inspección educativa. Ya que el apartado 1 artículo 146, sin el doble carácter del artículo 151, regula que, con el fin de mejorar el funcionamiento de los centros, “las Administraciones educativas, en el ámbito de sus competencias, podrán elaborar planes para la valoración de la función directiva”. Esta modificación del artículo 146 resultó de la enmienda número 836<sup>15</sup>. Al texto del apartado 2 del artículo 146,

---

<sup>15</sup> La enmienda 836 fue presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Se publica en la págs. 547-548 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

incorporado como modificación de la LOE, se añadía en la enmienda: “Los informes que se deriven de dicha evaluación deberán ser tenidos en cuenta”. Asimismo, la enmienda proponía incorporar otros dos apartados, 3 y 4, al artículo 146 de la LOE, con esta redacción:

3. La evaluación de los funcionarios docentes en fase de prácticas para el acceso al cuerpo, será realizada por los tutores docentes. Los informes que se deriven de dicha evaluación deberán ser tenidos en cuenta.

4. El cuerpo de inspectores podrá supervisar y evaluar la labor de los tutores docentes. El Estado, en colaboración con las comunidades autónomas, podrá establecer el sistema de reconocimiento y promoción profesional que considere más oportuno para la mejora del sistema educativo en su conjunto.

Afectaba por ello la enmienda también a la evaluación de los funcionarios en fase de prácticas y a los agentes con competencia para realizarla.

La justificación de la enmienda, sin embargo, se centraba en la evaluación de la función directiva:

Se introduce esta enmienda para alterar la redacción del artículo con el objetivo de mejorar la evaluación de la función directiva.

Si atendemos a la experiencia acumulada por otros países, es necesario garantizar la máxima profesionalidad de la función directiva para mejorar los resultados del sistema educativo, en la medida en que su actuación influye de manera determinante sobre el tipo de educación que recibe el alumnado y sobre la capacidad de innovación de los centros educativos.

Concierne además a la función de evaluar otra modificación de la LOE, con la incorporación de una nueva disposición adicional, la número 48, por el artículo único 96 bis de la LOMLOE, referida al cambio de las funciones del personal docente<sup>16</sup>:

Los funcionarios docentes que muestren una manifiesta falta de condiciones para ocupar un puesto docente o una notoria falta de rendimiento que no comporte inhibición, podrán ser removidos de su puesto de trabajo y realizar

---

<sup>16</sup> Esta cuestión es considerada, por otra parte, en los artículos 78 y 79 del 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.

otras tareas que no requieran atención directa con el alumnado. La remoción ha de ser consecuencia de un expediente contradictorio que finalice con una evaluación negativa realizada por la inspección educativa.

Esta modificación tiene origen en la enmienda 796<sup>17</sup>, con la siguiente motivación: “Debe prevalecer el derecho superior del menor a una educación de calidad cuando un funcionario docente deja de mantener las competencias para atender el alumnado con las mínimas condiciones de calidad exigibles”. Es el caso, con esta enmienda, de una nueva concreción de las funciones de inspección.

Por otra parte, si se estiman las atribuciones recogidas en el artículo 153 de la LOE, un cambio afecta a la establecida en el apartado a), “Conocer directamente todas las actividades que se realicen en los centros, a los cuales tendrán libre acceso”, cuya formulación por el artículo único 77 *sexies* de la LOMLOE es la siguiente: “Conocer, supervisar y observar todas las actividades que se realicen en los centros, tanto públicos como privados, a los cuales tendrán libre acceso”. Otras dos atribuciones se añaden: una es la de “Participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los centros, respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce, así como formar parte de comisiones, juntas y tribunales, cuando así se determine”, con la modificación del artículo 153 d) de la LOE<sup>18</sup> por el artículo único 77 *sexies* de la LOMLOE. Y otra la de “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”, como nuevo apartado e) del artículo 153 de la LOE añadido por el artículo único 77 *sexies* de la LOMLOE.

---

<sup>17</sup> La enmienda 796 fue presentada por el Grupo Parlamentario Republicano. Se publica en la págs. 521-522 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>18</sup> La redacción original del apartado d) del artículo 153 de la LOE era: “Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias”. Este mismo texto aparece en un nuevo apartado f) del artículo 153 de la LOE añadido por el artículo único 77 *sexies* de la LOMLOE. En el caso de las funciones de la inspección educativa, recogidas en el artículo 151 de la LOE, la referencia a “Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias”, de su apartado h), se sustituyó por la nueva función de orientación a los equipos directivos, tras la modificación introducida por el artículo único 77 *quinquies* de la LOMLOE. Sin que esa encomienda abierta de funciones se volviera a considerar en un apartado final del artículo 151 de la LOE, como ocurre en el caso de las atribuciones en el artículo 153 f).

Es importante diferenciar aquí la distinta naturaleza de las funciones y atribuciones. Constituyen las primeras las tareas o cometidos que corresponde realizar a la Inspección. En tanto que las atribuciones se relacionan con las facultades -el derecho para ejercer algo- propias de la Inspección. Unas y otras, además, se establecen en la regulación normativa. La motivación de la enmienda 979<sup>19</sup>, que introduce tales cambios en las atribuciones, considera: “Incluir la supervisión en todo tipo de centros y la elevación de informes entre las atribuciones de los inspectores e inspectoras”. Aunque, ciertamente, haya concomitancias entre funciones y atribuciones, la supervisión figura en tres de las funciones del artículo 151 de la LOE. Y la motivación referida a su aplicación “en todo tipo de centros” más bien concreta que se trata tanto de centros públicos como privados, dada la general referencia a “centros” del artículo 153 a) de la LOE, antes de su modificación por el artículo único 77 *sexies* de la LOMLOE. Sin embargo, está claro este ámbito de los centros, además del carácter de la supervisión como función de la Inspección, en el artículo 151 de la LOE. Las otras dos atribuciones incorporadas hacen explícitas facultades que resultan habituales de la Inspección, como la participación en reuniones de órganos de los centros, formar parte de comisiones, juntas o tribunales, elevar informes, hacer requerimientos o levantar actas. Esta constancia, en cualquier caso, sostiene con rango básico tales atribuciones. Si bien, la elevación de informes ya se considera como función de la Inspección en el artículo 151 g) de la LOE, sin posteriores cambios. Por tanto, hay una doble referencia a los informes, tanto en el ámbito de las funciones como de las atribuciones. Cabe sostener, en definitiva, que las atribuciones facilitan el ejercicio de las funciones y con tal criterio podrían diferenciarse unas y otras, aunque las modificaciones introducidas atribuyan en algunos casos el doble carácter de función y atribución.

Este ámbito de las funciones y atribuciones de la Inspección educativa es particular objeto de análisis, ya centrados en la función propiamente evaluadora (Camacho Prats, 2017; Rul Gargallo, 2006), en la supervisión como función principal de la Inspección (Esteban Frades, 2019b); en la evolución histórica y normativa de las

---

<sup>19</sup> La enmienda 979 fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común. Se publica en la pág. 653 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

funciones y atribuciones (Fernández Garrido, 2019; Rodríguez Bravo, 2019) o en la confluencia de las mismas (Casanova Rodríguez, 2005; Tébar Cuesta, 2018).

Puesto que el respeto a la autonomía de los centros es reiterado tanto en la función de supervisión, evaluación y control de los mismos como en la atribución de participar en las reuniones de sus órganos colegiados o de coordinación docente, el ejercicio de tal autonomía está recogido en el capítulo II del título V de la LOE. Es significativa la mención hecha a esta en el ámbito de las funciones y atribuciones de la Inspección. Y, por ello, la conveniencia de entender el alcance o la naturaleza de la autonomía de los centros. Puede caracterizarse, así, como un proceso de atribución de competencias y decisiones, en distintos ámbitos, que permiten la construcción escolar de la organización y el funcionamiento propios, centrados en la adecuación de las respuestas educativas y en las responsabilidades y efectos de los logros. Además de derivarse algunas interpelaciones relevantes: ¿la supervisión, evaluación y control de la Inspección aplicados preferentemente a los procesos, al uso de la autonomía o a los resultados de la misma? Así como el ajuste de los referentes de la Inspección, teniendo en cuenta los centros y el sistema (Secadura Navarro, 2013), o un nuevo marco de situación (Pérez Collera, 2015). En otro debate abierto (García Andreu, 2013) que afecta al ejercicio de la Inspección educativa (Cuadrado Muñoz, 2019; Más i Morillas, 2010; Tébar Cuesta, 2018).

### **Atisbos deontológicos en los principios de actuación de la Inspección educativa**

Un nuevo artículo de la LOE, el 153 bis añadido por el artículo único 75 *septies* de la LOMLOE, se ocupa de los principios de actuación de la Inspección educativa y establece estos cuatro:

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

d) Transparencia en cuanto a los fines de sus actuaciones, los instrumentos y las técnicas utilizados.

Debe recordarse que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (BOE de 31 de octubre), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, incluye tres preceptos relacionados con los deberes de los empleados públicos y el código de conducta (artículo 52), los principios éticos (artículo 53) y los principios de conducta (artículo 54). Y que los principios de actuación de la Inspección educativa, incorporados a la LOE, presentan directa concomitancia con los preceptos anteriores. El carácter de las funciones y atribuciones de la Inspección puede explicar que se singularicen los cuatro principios anteriores. Y que tenga un específico sentido la transparencia en cuanto a los fines de las actuaciones, las técnicas y los instrumentos utilizados. Principio que conduce a reforzar la señalada transparencia en el ejercicio profesional de la Inspección, así como en el diseño y desarrollo de sus planes de actuación. La enmienda 980<sup>20</sup>, a la que se debe la incorporación de estos principios a la LOE, expresa una escueta motivación: “Incluir los principios de actuación de la Inspección educativa en el texto de la ley”.

### **La organización abierta de la Inspección**

La organización de la Inspección, establecida en el artículo 154 de la LOE, sin cambios posteriores, deja en el ámbito de las Administraciones educativas -de ahí que no tenga carácter básico ni de ley orgánica este artículo- la regulación de la estructura y el funcionamiento de los órganos que se establezcan para el desempeño de la inspección. Además de la posibilidad de definir “perfiles profesionales” a partir de titulaciones universitarias, formación sobre el ejercicio de la inspección o experiencia profesional en la docencia o en la propia inspección. Esta especialización podría asimismo ser considerada en la provisión de los puestos de trabajo, teniendo en cuenta las necesidades de las respectivas Administraciones educativas. El debate sobre la especialización (Rodríguez Bravo, 2019; Tébar Cuesta, 2015), junto a otros como los correspondientes a la intervención en centros y servicios, la dependencia

---

<sup>20</sup> La enmienda 980 fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común. Se publica en la pág. 654 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

orgánica y funcional de la Inspección, la provisión de puestos en la estructura u organización administrativa de la misma, el desempeño provisional de su ejercicio o la formación específica de la Inspección son objeto de análisis e incluso de reivindicación. Este precepto originario de la LOE (2006), sin posteriores cambios con la LOMCE (2013) y la LOMLOE (2020), y dado el carácter del mismo, establece un marco organizativo abierto que no ha sido objeto de desarrollo básico ni es previsible que pueda serlo sin nuevas modificaciones. Y en su análisis (Mercé Berengueres y Vera Mur, 2019) se advierten fortalezas y debilidades (Secadura Navarro, 2008, 2014).

Una enmienda<sup>21</sup> no aprobada propuso la modificación del artículo 154 de la LOE en los siguientes términos:

1. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las especialidades básicas de inspección educativa teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes niveles educativos y especialidades docentes.
2. Las Administraciones educativas, de acuerdo con sus competencias, podrán desarrollar las especialidades a que se refiere el apartado anterior y regularán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de la inspección educativa en sus respectivos territorios.
3. El acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y la provisión de puestos de trabajo mediante concursos de traslados de ámbito nacional se desarrollarán a través de los diferentes niveles educativos y de las especialidades a que se refiere el apartado 1 de este artículo. El acceso al cuerpo de Inspectores de Educación podrá ser incluido como grado en la carrera profesional del profesorado, sin perjuicio de su sometimiento a los procesos selectivos en los términos que reglamentariamente se establezcan.

---

<sup>21</sup> Se trata de la enmienda 1132, presentada por el Grupo Parlamentario Popular. Figura en las págs. 772-773 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2. Debe referirse que, como desarrollo de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE, 2002), se publicó el Real Decreto 1538/2003, de 5 de diciembre, por el que se establecen las especialidades básicas de inspección educativa. Fue derogado por Real Decreto 806/2006, de 30 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

4. Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial de acuerdo con los aspectos que el Gobierno determine reglamentariamente, que garanticen el marco común básico para el ejercicio de las funciones que la inspección educativa tiene atribuidas, así como la representación en los órganos de participación educativa. La inspección educativa tendrá representación en el Consejo Escolar del Estado.

Con una consideración expresa de la organización de la Inspección, el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y los concursos de traslado de ámbito nacional, partiendo de los niveles educativos y las correspondientes especialidades. La motivación tan solo se argumenta con “mejora técnica”, pero el propósito de la enmienda presenta bastante más alcance.

### **De la prueba a la valoración. El acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.**

Una de las modificaciones más controvertidas de la LOMLOE, en lo que respecta a la Inspección, tiene que ver con el acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación. El apartado 4 b) de la disposición adicional duodécima de la LOE estaba redactado en estos términos:

La fase de oposición consistirá en una prueba en la que se valorarán los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa de los aspirantes adecuada a la función inspectora que van a realizar, así como los conocimientos y técnicas específicos para el desempeño de la misma.

Y la modificación del mismo, por el artículo único 81 de la LOMLOE, determina:

La fase de oposición consistirá en la valoración de la capacidad de liderazgo pedagógico y la evaluación de las competencias propias de la función inspectora de los aspirantes, así como los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa para el desempeño de la misma.

El cambio es debido a la enmienda número 790<sup>22</sup>, cuyo texto completo incluía, junto a la modificación incorporada a la ley: “En todo caso, la fase de prácticas tendrá un carácter marcadamente selectivo”. Además, esa misma enmienda proponía suprimir el apartado 4 c) de la disposición adicional duodécima de la LOE, referido a la reserva por las Administraciones educativas, en las convocatorias de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, de hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de méritos destinado a los docentes que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos, el cargo de director. La justificación de la enmienda es esta:

La capacidad de liderazgo educativo es uno de los elementos que más calidad aportan a los sistemas educativos. En este sentido, este criterio debe ser considerado de una manera prioritaria en el acceso a la función inspectora. El ejercicio de la función directiva debe ser valorado como un mérito, pero no como un requisito de acceso.

Aunque ninguna de las enmiendas presentadas en el Senado fue aprobada, tres de ellas se oponen expresamente a esta modificación. En la número 91<sup>23</sup>, al proponer que se mantenga la redacción original de la LOE, figura la siguiente justificación:

Al sustituir durante su tramitación en el Congreso de los Diputados las pruebas de acceso escritas objetivas por «valoraciones», que pueden ser subjetivas, se pondría en peligro la imparcialidad, la independencia y el carácter técnico y profesional que debe tener la inspección educativa.

Por otra parte, la enmienda aprobada en el Congreso contradice el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, artículo 61. 6, que establece que “Los sistemas selectivos de funcionarios de carrera serán los de oposición y concurso-oposición que deberán incluir, en todo caso, una o varias pruebas para determinar la capacidad de los aspirantes y establecer el orden de prelación.

---

<sup>22</sup> La enmienda 790 fue presentada por el Grupo Parlamentario Republicano. Se publica en la pág. 517 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>23</sup> Fue presentada por el senador Fernando Clavijo Batlle (GPN). Se publica en la pág. 87 del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, de 17 de diciembre de 2020, Núm. 124.

Idéntica propuesta se realiza en la enmienda 127<sup>24</sup>, así motivada: “La fase de oposición para cubrir las plazas de inspección educativa no puede consistir en una valoración, totalmente subjetiva, de las administraciones educativas de cada Comunidad Autónoma”.

Y la enmienda 179<sup>25</sup>, aunque no propone recuperar el texto original de la LOE, formula en su redacción el desarrollo de una prueba:

La fase de oposición consistirá en una prueba que valorará la capacidad de liderazgo pedagógico y la evaluación de las competencias propias de la función inspectora de los aspirantes, así como los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa para el desempeño de la misma.

Con una justificación que señala en mantenimiento de las pruebas:

Un cuerpo técnico como es el de inspectores educativos requiere para el acceso al mismo de las máximas garantías de capacidad y mérito de los aspirantes a dicho puesto. Por ello, creemos conveniente que se sigan manteniendo las pruebas para el acceso a este cuerpo.

Al respecto de la fase de concurso, una enmienda<sup>26</sup> al Proyecto de LOMLOE, en este caso en el Congreso de los Diputados, proponía suprimir, en el apartado 4 a) de la disposición adicional segunda de la LOE, la referencia al “desempeño de cargos directivos con evaluación positiva y la pertenencia a alguno de los cuerpos de catedráticos a que se refieren esta Ley”; dado que “El desempeño de cargos directivos o la pertenencia al cuerpo de catedráticos no presupone ningún mérito especial para la función de la inspección, por lo que en un proceso de acceso a este cuerpo no debe tener una consideración especial”.

Otra enmienda planteaba que los requisitos de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación consideraran no solo la pertenencia a alguno de los cuerpos que integran la función pública docente, sino el ejercicio directo de la práctica docente y la

---

<sup>24</sup> Fue presentada por el senador Alberto Prudencio Catalán Higuera (GPMX). Se publica en la pág. 107 del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, de 17 de diciembre de 2020, Núm. 124.

<sup>25</sup> Fue presentada por los senadores Fabián China Corra (GPMX), José Miguel Fernández Viadero (GPMX) y Clemente Sánchez-Garnica Gómez (GPMX). Se publica en las págs. 138 y 139 del Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, de 17 de diciembre de 2020, Núm. 124.

<sup>26</sup> Se trata de la enmienda número 634, del Grupo Parlamentario Plural. Publicada en la pág. 422 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

realización de una formación específica sobre el desempeño de la inspección educativa<sup>27</sup>. Asimismo, es objeto de una nueva enmienda<sup>28</sup> la reserva de plazas en las convocatorias de acceso establecida en el apartado 4 c) de la LOE. La redacción original de este es la siguiente:

En las convocatorias de acceso al cuerpo de inspectores, las Administraciones educativas podrán reservar hasta un tercio de las plazas para la provisión mediante concurso de méritos destinado al profesorado que, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, al menos durante tres mandatos, el cargo de director o directora

Y la enmienda propone esta redacción:

En las convocatorias de acceso al cuerpo de inspectores, las Administraciones educativas podrán reservar hasta un tercio de las plazas a quienes, reuniendo los requisitos generales, hayan ejercido con evaluación positiva, el cargo de director o hayan ejercido con evaluación positiva la función inspectora, habiendo accedido a la misma mediante convocatoria pública.

Es decir, no figura la referencia explícita a concurso de méritos como forma de provisión y se considera tan solo la evaluación positiva del ejercicio de la dirección, sin necesidad de al menos tres mandatos como establece la LOE para el concurso de méritos<sup>29</sup>.

Además de estimar esa misma enmienda la situación de los inspectores accidentales:

Los inspectores accidentales únicamente podrán ser seleccionados de entre los integrantes de las bolsas de trabajo para inspectores accidentales que habiliten las Comunidades Autónomas.

---

<sup>27</sup> Así figura en la enmienda 886, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Figura en las págs. 583-584 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2. La experiencia directa en la práctica docente también se estimó en la enmienda número 1135, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Figura en la pág. 775 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>28</sup> Enmienda número 887, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos. Figura en las págs. 584-585 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

<sup>29</sup> Estos mismos términos se formulan en la enmienda número 1136, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Figura en las págs. 775-776 del Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, de 20 de octubre de 2020, Serie A, Núm. 7-2.

El acceso a las bolsas de trabajo deberá respetar en todo caso los principios de igualdad, mérito y capacidad previstos en la Constitución para el acceso a la función pública, cuyo desarrollo normativo corresponderá a las Comunidades Autónomas.

La sustitución de una “prueba” por una “valoración” ha concentrado buena parte de las reacciones a los cambios de la LOMLOE que afectan a la Inspección educativa, ante la naturaleza de los procesos de concurso-oposición y los efectos de su modificación, sin menoscabo de que se subrayen aspectos destacados, como la “capacidad de liderazgo pedagógico”. Las actuales condiciones de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación están definidas en el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada ley. Su artículo 41 reitera la redacción original del apartado 4 b) de la LOE. Y en la posible modificación de este real decreto<sup>30</sup> podrá apreciarse, en su caso, el alcance de los cambios en la fase de oposición; que es objeto asimismo de atención, por otra parte, con el planteamiento de la revisión general de los procedimientos de acceso a los cuerpos docentes.

### **Proyecto, enmiendas y ley. Conclusiones**

La revisión llevada a cabo en este artículo permite aportar algunas conclusiones sobre la ordenación de la Inspección educativa en la reforma de la LOMLOE y la naturaleza y significado de los cambios o modificaciones que se introducen. El curso cambiante del sistema educativo español conduce a una nueva reforma del mismo en cuya tramitación legislativa las enmiendas presentadas afectan a la Inspección en bastante mayor medida que las limitadas modificaciones del inicial proyecto de ley. El análisis

---

<sup>30</sup> Debe considerarse, en tal sentido, el contenido de la disposición adicional séptima de la LOMLOE: “A fin de que el sistema educativo pueda afrontar en mejores condiciones los nuevos retos demandados por la sociedad e impulsar el desarrollo de la profesión docente, el Gobierno, consultadas las comunidades autónomas y los representantes del profesorado, presentará, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, una propuesta normativa que regule, entre otros aspectos, la formación inicial y permanente, el acceso y el desarrollo profesional docente”.

de contenido aplicado a tales enmiendas es la razón principal de este trabajo y la referencia directa de las conclusiones siguientes.

**En la tramitación legal de una reforma, la motivación de las enmiendas justifica los cambios aprobados o adelanta posiciones y medidas para posibles modificaciones que se sucedan ante una situación de disenso educativo.** La propia tramitación de la LOMLOE, como regulación básica, tras tantas otras leyes de ordenación del sistema educativo, continúa el curso del disenso abierto poco tiempo después del acuerdo constitucional de 1978. Sin embargo, la regulación de la Inspección, establecida en la LOE (2006), no fue objeto de modificaciones con la reforma de la LOMCE (2013) ni tampoco eran en modo alguno significativos, además de muy reducidos, los considerados en el Proyecto de LOMLOE, antes de la aprobación de esta ley, en 2020, con los cambios a que se ha prestado atención tras la presentación de enmiendas al proyecto. El análisis de estas, tanto las que fueron objeto de aprobación como las finalmente no estimadas, responde a un doble propósito: advertir las motivaciones y justificaciones de los cambios incorporados a la ley, por una parte, y conocer distintos argumentos y medidas que, si bien no aprobadas, expresan concepciones o ideas sobre la Inspección que pudieran materializarse en posteriores y, en el caso del sistema educativo español, no muy distantes reformas del mismo. Aunque, en el caso de la Inspección, la regulación básica se haya mantenido más estable.

**Las modificaciones referidas a la Inspección, salvo algún aspecto notorio o controvertido, no conllevan transformaciones relevantes, aunque sí aparentes, de sus aspectos característicos.** La significación de los cambios, y esta es otra conclusión relevante, pudiera considerarse con tan solo el análisis del texto aprobado de la LOMLOE. De modo que resultara factible inferir, para la formulación de este último, un debate de posturas o argumentos concurrentes hasta alcanzar el sentido otorgado. Incluso cabe atribuir relevancia o significado a los cambios por el solo hecho de que, al cabo, se verifiquen. Si bien, el estudio de estos, como se ha pretendido realizar, indica que las modificaciones, excepción hecha de la referida al acceso al acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y algún otro aspecto, concretan o matizan aspectos ya ordenados. Asimismo, las motivaciones de muchas enmiendas son sucintas y, en ocasiones, poco precisas.

**La inspección, supervisión y evaluación no deben ser ámbitos asimilados, aunque así lo parezcan.** Precisamente la justificación de algunos cambios confunde o asimila conceptos. Es el caso de establecer, como competencia y responsabilidad de los poderes públicos, la inspección, supervisión y evaluación del sistema educativo. Las dos últimas, de manera característica, son funciones de la Inspección. Y la propia Inspección educativa, sin más adiciones, es ejercida por las Administraciones educativas a través de los funcionarios públicos del Cuerpo de Inspectores de Educación. Por tanto, presentar ese triple ámbito de la competencia y responsabilidad de los poderes públicos, más que asociar o vincular, asimila en rango la entidad de la inspección con el ejercicio de dos de sus funciones más representativas, la supervisión y evaluación.

**Las atribuciones son facultades que ayudan al ejercicio de las funciones y la combinación de estas debe cuidarse.** Cierta desdoblamiento se constata, además, en funciones que a la vez se incluyen como atribuciones. Ocurre esto en la supervisión de las actividades que se realicen en los centros y en la elaboración de informes. Cuando conviene precisar, como criterio distintivo, que las atribuciones, en tanto que facultades, ayudan en el ejercicio de las funciones, como cometidos. Por otra parte, es necesario cuidar la combinación o derivación de funciones, como en el caso de la orientación en cuanto función de la Inspección y la participación de esta en procesos de mediación. De forma que, a la postre, mediar no mediatice el ejercicio de las funciones características.

**La autonomía de los centros orienta las intervenciones y, con más alcance, el propio modelo de inspección.** El respeto a la autonomía de los centros, expresado tanto en el desempeño de la función de supervisión, evaluación y control de su funcionamiento como en la atribución de participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los mismos, conlleva ajustes en la intervención de la Inspección que, aun sin centrar el interés en los resultados, incidan de manera más directa en el rendimiento de cuentas tras el uso de la autonomía escolar. Debe tenerse presente, en este sentido, una cuestión no poco determinante: el grado de autonomía atribuido y las condiciones de ejercicio de la misma (competencias directivas y docentes, funciones de los órganos del centro, liderazgos, formación...). Y, como resultado, el ajuste o reformulación del modelo de inspección;

sobre todo, si la autonomía de los centros se relaciona con el ejercicio del liderazgo directivos. En definitiva, los modelos de dirección y de inspección son interdependientes en su progresiva configuración o modificación.

**La naturaleza del desempeño de la inspección subraya determinados aspectos deontológicos.** Cabe considerar, así, principios deontológicos específicos de la Inspección educativa, en lugar de replicar los propios de la función pública docente. Por ello, la transparencia en cuanto a los fines de las actuaciones de la Inspección, los instrumentos y las técnicas llevan a reforzar la difusión y el conocimiento público de los planes de actuación de la Inspección educativa, con el correspondiente grado de detalle que propicie la transparencia en los elementos señalados.

**La organización de la inspección requiere un marco básico que reglamente aspectos sustantivos del ejercicio profesional.** Elementos organizativos de la Inspección, como la especialización en el desempeño, la intervención abierta o directamente vinculada a centros y servicios de referencia, la dependencia orgánica y funcional de la Inspección, la provisión de puestos y responsabilidades en su estructura organizativa e incluso el desempeño provisional o accidental del ejercicio, no pueden encontrar un desarrollo básico con el actual rango y contenido de su regulación, sin cambios desde la LOE (2006).

**El sistema de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación debe salvaguardar la cualificación y las competencias profesionales requeridas para su ejercicio.** El acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación, con la referencia a una prueba en lugar de una valoración en la fase de oposición, ha resultado objeto principal de controversia. Las declaraciones institucionales mantienen el carácter de la prueba. Además, la revisión general de los procedimientos de acceso a la función pública docente y la prevista normativa que así lo regule, darán espacio y momento para definir y comprobar el modo que adopte el acceso al ejercicio de la Inspección educativa.

La reforma de la LOMLOE, por último, introduce cambios en la Inspección no presentes en el inicial proyecto de ley e incorporados por distintas enmiendas al mismo. El alcance de estas, aunque en algunos aspectos pueda ser relevante, no modifica de manera destacada una cierta estabilidad en la regulación básica. Aunque esta última más bien resulte del mantenimiento de elementos característicos

(naturaleza, ejercicio, funciones, atribuciones, principios, organización) que de una adecuación estable de los mismos. Particular atención merecen las cuestiones referidas a la organización de la Inspección, tanto de la Alta Inspección como de la Inspección educativa en las distintas Administraciones. Con una pendiente y poco factible ordenación básica de la misma, sobre todo en el segundo caso, que establezca un marco común para el ejercicio y la intervención profesional. Esta unificación básica también podría aplicarse a una concreción fundamentada e incluso reglamentaria del desarrollo de los principios, funciones y atribuciones de la Inspección, ante la significativa importancia del desempeño de los miembros del Cuerpo de Inspectores de Educación, con el que se lleva a término la competencia de inspección del sistema educativo conferida a los poderes públicos.

### **Agradecimientos**

A la Inspección de Educación de Canarias, por su acogida en las XXIX Jornadas celebradas los días 13 y 14 de mayo de 2021, donde se pudieron compartir e intercambiar algunas de las cuestiones desarrolladas en este artículo.

### **Financiación**

Sin financiación expresa

### **Conflicto de intereses**

Ninguno

### **Referencias bibliográficas**

Álvarez Álvarez, C., Rodríguez Bravo, M. y Camacho Prats, A. (2019). La alta inspección en educación: un servicio desconocido del sistema educativo español. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(82).  
<https://doi.org/10.14507/epaa.27.3695>

Bar Cendón, J. M. y Martínez Muñoz, F. (2018). Presente y futuro de la Inspección Educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, (30).  
<https://doi.org/10.23824/ase.v0i30.639>

- Barea Romero, C. (2016). Los Planes Generales de Actuación de la Inspección Educativa de Andalucía, Madrid y el País Vasco. *Avances en Supervisión Educativa*, (26). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i26.579>
- Camacho Prats, A. (2017). La función evaluadora de la inspección educativa: una grave indefinición normativa. *Educa Nova*, 7, 77-84.
- Casanova Rodríguez, M. A. (2005). Supervisión, evaluación y calidad educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, (1). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/2>
- Castán Esteban, J. L. (2016). El reto de la Inspección de Educación en España. *Avances en Supervisión Educativa*, (25). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i25.561>
- Consejo Escolar del Estado (2019). Dictamen 1/2019 al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Recuperado de: <file:///C:/Users/PC/AppData/Local/Temp/dictamen-01-2019.pdf>
- Cuadrado Muñoz, F. J. (2019). Evolución y sentido de la autonomía de los centros educativos. *Avances en Supervisión Educativa*, (31). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.630>
- Esteban Frades, S. (2007). Reflexiones sobre las antinomias de la Inspección Educativa en España. Un problema sin resolver. *Avances en Supervisión Educativa*, (6). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/273>
- Esteban Frades, S. (2019a). El devenir de la Alta Inspección educativa: una situación inconclusa. *Avances en Supervisión Educativa*, (31). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i31.654>
- Esteban Frades, S. (2019b). La supervisión educativa como función principal de la inspección: Características y propósitos. *Aula*, (25) págs. 27-58. <https://doi.org/10.14201/aula2019252758>
- Mercé Berengueres, M. y Vera Mur, J. M. (2019). La organización de la Inspección de Educación en España. *Aula*, (25), 117-128. <https://doi.org/10.14201/aula201925117128>

- Fernández Garrido, Alberto (2019). Funciones y atribuciones de la inspección de educación. En M. Castillo, V. A. Mata y P. J. Palacios (Coords.), *La inspección educativa del siglo XXI* (pp. 111-129). Santillana.
- Fernández González, D. (2017). La Alta Inspección de Educación. En E. Vázquez (Coord.), *La inspección y supervisión de los centros* (pp. 115-132). Madrid: UNED.
- Galicia Mangas, F. J. (2016). ¿Puede la inspección abordar nuevos retos con su enfoque actual? *Avances en Supervisión Educativa*, (25). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i25.563>
- Galicia Mangas, F. J. (2016). Sobre la especial naturaleza de la Inspección de Educación. *Supervisión* 21, (41). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/sobre-la-especial-naturaleza-de-la-inspeccion-de-educacion/>
- Galicia Mangas, F. J. (2017). El régimen jurídico de la inspección de educación en derecho comparado. *Educa Nova*, (7), 11-32.
- Galicia Mangas, F. J. (2019) La Inspección de Educación en la Unión Europea. *Aula*, (25), 129-146. <https://doi.org/10.14201/aula201925129146>
- Galván Palomo, F. (2008). La Alta Inspección de Educación. *Avances en Supervisión Educativa*, (9). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/330>
- Galván Palomo, F. (2011). Sistema educativo y Alta Inspección. *Avances en Supervisión Educativa*, (15). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/490>
- García Andreu, M (2013). La autonomía de los centros. Un debate abierto. *Supervisión* 21, (30). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/no-30-octubre-2013/>
- Gento Palacios, S. (2004) (Coord.). *Supervisión educativa*. Madrid: Sanz y Torres.
- López Jordán, (2017). Estudio de la situación de la Inspección de Educación en las Comunidades Autónomas. *Supervisión* 21, (46). Recuperado de

<https://usie.es/supervision21/articulo-estudio-de-la-situacion-de-la-inspeccion-de-educacion-en-las-comunidades-autonomas/>

Lorente Lorente, Ángel. (2006). La organización escolar y los límites de la mediación de los inspectores en los Institutos de Secundaria. *Avances en Supervisión Educativa*, (2). Recuperado a partir de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/199>

Madonar Pardinilla, M. J. (2006). Inspección y asesoramiento: el difícil equilibrio entre el control y la colaboración. *Avances en Supervisión Educativa*, (2). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/201>

Marrodán Gironés, J. A. (2021). La Inspección de Educación en la LOMLOE: novedades y permanencias respecto a la LOE. *Supervisión 21*, (59). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/la-inspeccion-de-educacion-en-la-lomloe-novedades-y-permanencias-respecto-a-la-loe/>

Martín Martín, A. y Manzano Rodrigo, A. (2020). Los planes de actuación de la Inspección de Educación: estudio comparado. *Supervisión 21*, (55). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/articulo-los-planes-de-actuacion-de-la-inspeccion-de-educacion-estudio-comparado/>

Mas i Morillas, M. C. (2010). Inspección de educación y autonomía de centros. *Participación educativa*, (13), 116-126.

Miguel Pérez, V., Vázquez Aguilar, E., Prados Gómez, A., Arias Bejarano, R., Domingo de la Riva, R., Varela Pose, F. J., Peinado González, R. (2018). La supervisión educativa en Europa: Sistemas educativos y modelos de inspección educativa. *Journal of Supranational Policies of Education*, (7), 131-161. Recuperado de <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/9808/9961>

Montero Alcaide, A. (2012). *Selección y evaluación de directores de centros educativos*. Madrid: Wolters Kluwer España, Educación.

Montero Alcaide, A. (2017). Inspección y éxito escolar: del gatopardismo a la significación. *Supervisión 21*, (45). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/inspeccion-y-exito-escolar-del-gatopardismo-a-la-significacion/>

- Montero Alcaide, A. (2021). *Todas las reformas la reforma. La LOMLOE (2020) y los sucesivos cambios tras la LOE (2006)*. Sevilla: MAD/Eduforma
- Murillo Torrecilla, J., García Peinado, R. y Ortega Marcelo, P. (2010). Marco normativo de la evaluación del desempeño de la función directiva escolar en España. *Avances en Supervisión Educativa*, (12). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/437>
- Murillo Torrecilla, J. y Hernández Castilla, R. (2015). Lecciones aprendidas de la evaluación de directores/as escolares en España para la evaluación del desempeño docente no universitario. *Avances en Supervisión Educativa*, (15). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/495>
- Pavón Scarsoglio, A. (2010). *La supervisión educativa para la Sociedad del Conocimiento*. Madrid: La Muralla.
- Pérez Aguilar, J. F. (2019). La planificación de las actuaciones de la inspección educativa. *Avances en Supervisión Educativa*, (32). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i32.662>
- Pérez Collera, A. (2015). La autonomía de los centros sitúa a la inspección educativa en un marco diferente. *Avances en Supervisión Educativa*, (15). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/494>
- Puelles Benítez, M. (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 21, pp. 49-66.
- Rodríguez Bravo, M. (2019). La especialización de la inspección educativa: un paso hacia la modernización. *Avances en Supervisión Educativa*, (32). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i32.659>
- Rodríguez Bravo, M. (2019). Revisión histórica de las funciones inspectoras en España: desde la creación de la Inspección profesional de 1849 hasta la actualidad. *Educa Nova*, 9, 97-108.
- Rodríguez Bravo, M. (2020). La neoinspección: Una mirada hacia el futuro. *Avances en Supervisión Educativa*, (34). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i34.694>

- Rodríguez Bravo, M. y Camacho Prats, A. (2017). Estudio comparado de las funciones y atribuciones de los inspectores de educación: Andalucía, Canarias, Illes Balears y País Vasco. *Supervisión* 21, (43). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/estudio-comparado-de-la-funciones-y-atribuciones-de-los-inspectores-de-educacion-andalucia-canarias-illes-balears-y-pais-vasco/>
- Rodríguez Bravo, M. y Camacho Prats, A. (2018). La mediación de la Inspección Educativa: una función de facto, pero no de iure. *Educa Nova* 8, 11-28.
- Rul Gargallo, J. (2006). La Inspección de Educación: la función evaluadora de la Inspección. *Avances en Supervisión Educativa*, (4). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/233>
- Rul Gargallo, J. (2013). Problemas y retos de la inspección de educación. *Educar*, 49(1), 29-48. Recuperado de <https://educar.uab.cat/article/view/v49-n1-ru>
- Secadura Navarro, T. (2008). Principios de organización de la Inspección Educativa en el Estado Español: fortalezas y debilidades. *Avances en Supervisión Educativa*, (8). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/319>
- Secadura Navarro, T. (2013). El referente de la Inspección educativa: ¿el Centro docente?, ¿el Sistema educativo? *Supervisión* 21, (30). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/no-30-octubre-2013/>
- Secadura Navarro, T. (2014). Fortalezas y debilidades de la organización y funcionamiento de la Inspección de Educación. *Avances en Supervisión Educativa*, (21). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i21.77>
- Soler Fierrez, E. (1993). *Fundamentos de supervisión educativa*. Madrid: La Muralla
- Silva García, B. P (2013). El papel de la inspección escolar en la mejora de los resultados escolares. *Educar*, 49(1). 67-82. <https://doi.org/10.5565/rev/educar.11>
- Tébar Cuesta, F. (2015): la especialización de la Inspección de Educación: aproximación histórica y fundamentos. *Participación Educativa*, (4)7, 151-160. <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/la-especializacion-de-la-inspeccion->

[de-educacion-aproximacion-historica-y-fundamentos/educacion-politica-educativa/20796](https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.617)

Tébar Cuesta, F. (2017). Mejorar la calidad de la Inspección educativa. *Supervisión 21*, (44). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/mejorar-la-calidad-de-la-inspeccion-educativa/>

Tébar Cuesta, F. (2018). Cuatro planos funcionales. *Supervisión 21*, (48). Recuperado de <https://usie.es/supervision21/articulo-cuatro-planos-funcionales-de-la-inspeccion-de-educacion/>

Tébar Cuesta, F. (2018). Autonomía de los centros educativos (intervención de la Inspección de Educación). *Avances en Supervisión Educativa*, (29). <https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.617>

Tébar Cuesta, F. (2019). La Inspección de Educación mirando al futuro. *Revista de educación*, (384). Recuperado de <https://www.educacionyfp.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2019/384/384-5.html>

Terigi, F. (2009). *Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos*. Buenos Aires: UNESCO-IIEP.

Viñas i Cirera, J. (2006). La Inspección Educativa y la mediación y arbitraje. *Avances en Supervisión Educativa*, (2). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/204>