

La Alta Inspección de Educación en perspectiva comparada e histórica

/

The High Inspection of Education in comparative and historical perspective

Elías Ramírez Aísa¹

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i37.747>

Resumen

La Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria es una institución poco conocida y sin apenas estudios que identifiquen su necesidad, contenido e historia (Esteban; Fernández; Galván; Vila; Álvarez et al.; Cascajo; Ramírez). El presente trabajo trata de abordar estos tres aspectos, con especial atención a la perspectiva histórica. Una perspectiva histórica anclada en el derecho comparado, en nuestra historia constitucional y en la evolución de la norma que la regula, sin olvidar las posiciones políticas manifestadas en el debate parlamentario.

¹ Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, miembro del cuerpo de profesores de maestría industrial, del cuerpo de catedráticos de Instituto e inspector de educación hasta 2020, ex Subdirector General de Inspección, profesor asociado en el Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada de la Facultad de Educación de la UNED, ha publicado numerosos trabajos sobre la Inspección de Educación, destacando *Educación y Control en los orígenes de la España Liberal*, editado en 2003 por Biblioteca Nueva, y recientemente *La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española*, 2021, a cargo del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Palabras clave: Estado; Constitución; Alta Inspección; Supervisión.

Abstract

The department of the Inspectorate of Education for non-university education is an unknown institution. There are hardly any studies that identify its needs, content and history (Esteban; Fernández; Galván; Vila; Álvarez et al.; Cascajo; Ramírez). The present work tries to approach these three aspects, paying special attention to the historical perspective. A historical perspective held on law compared to other countries, on our constitutional history and on the evolution of the rule that regulates the department of the Inspectorate of Education. All this without forgetting the political positions expressed in the parliamentary debate.

Key words: State; Constitution; Department of the Inspectorate of Education; Supervision.

¿Qué es la Alta Inspección?

España es un Estado compuesto, un país descentralizado, pues los centros de las decisiones políticas, legislativas y administrativas son diversos, al modo de otros países de su entorno como Alemania, Suiza, Austria, Italia, etc. Sin ser un país federal, podemos decir, dado el nivel de autogobierno de las autonomías, que la Constitución tiene un sentido federal. No estamos ante una descentralización funcional o administrativa, sino política y legislativa, en la que los entes territoriales disponen de una amplísima independencia, pues se autogobiernan bajo el marco de unidad que dibuja nuestra Constitución. Y en este contexto descentralizado se sitúa la Alta Inspección, esto es, el poder de supervisión o vigilancia en manos del Estado que vela por el respeto del marco normativo estatal en materia de enseñanza no universitaria.

El Estado no tiene el monopolio normativo en materia educativa, por lo que se hace imprescindible, en aras de la unidad del ordenamiento jurídico y político de la que no puede desentenderse, de una técnica jurídica de supervisión o fiscalización. Como la Constitución de 1978 optó por el modelo que separó la titularidad de la potestad legislativa (Estado) de la ejecutiva (Comunidad Autónoma), con el fin de garantizar la unidad entre ambas instancias, se articuló una técnica jurídica de supervisión o control - aunque podía y se puede optar por otras opciones (Ramírez, 2022) - que vino en llamarse Alta Inspección. Eso sí, en sus más de cuarenta años de Constitución democrática lleva, como señaló Joaquín Tornos Más (1997, p.31), una «vida lánguida».

¿Cómo definir la Alta Inspección? Diremos que la Alta Inspección es una potestad de supervisión reconocida al Estado para velar por el cumplimiento del desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado por parte de las comunidades autónomas a través de sus reglamentos autonómicos, de acuerdo con el reparto competencial entre el todo y los entes territoriales.

Una advertencia previa: el papel de la Alta Inspección será distinto si la comunidad autónoma utiliza la vía reglamentaria o la vía legislativa para ejecutar la legislación del Estado, pues en esta última el criterio de validez lo fija el Tribunal Constitucional y no el tribunal contencioso-administrativo. Aun cuando la Alta Inspección puede alertar tanto sobre leyes como disposiciones reglamentarias, su objeto de atención es la actividad administrativa.

Sus primeros pasos. El derecho comparado

Desde el punto de vista histórico y jurídico se distinguen dos modelos de supervisión en los Estados compuestos. El primero se articula en torno a la coincidencia entre legislación y ejecución, esto es, el propio Estado ejecuta sus normas a través de su propio aparato administrativo, cuyo ejemplo más representativo sería Estados Unidos. El segundo, y es en el que nos vamos a detener, el Estado Federal o la Federación promulga las bases de una legislación cuya ejecución se encargan de llevar a cabo los Estados federados, regiones o comunidades autónomas. Es el caso actual de España y de países de nuestro entorno como Italia, Alemania o Suiza. Un modelo en el que no existen ordenamientos jurídicos paralelos, como sería el primer caso, sino un único ordenamiento con distintos niveles de ejecución. En el primer caso se caracterizaría porque la titularidad de las competencias normativas y ejecutivas está en el mismo ente, y en el segundo la titularidad de la potestad legislativa y ejecutiva están separadas. Una doble tipología que en 1982 resumió con estas palabras, refiriéndose a Alemania, Mayntz:

«La forma típica del federalismo alemán es completamente distinta, por ejemplo, del tipo americano de federalismo, en el sentido de que nosotros tenemos una concentración de los poderes legislativos en el nivel federal, mientras que la ejecución es ampliamente confiada a los Länder y al gobierno local. En los Estados Unidos ciertos tipos de Administración federal se sitúan al lado de las administraciones de los Estados y aun descienden al más bajo nivel de los órganos de Administración local. En Alemania tenemos una especie de división vertical del trabajo, en virtud de la cual la formulación de la política está ampliamente concentrada al nivel superior, en tanto que la ejecución de esa política está controlada por los Länder y las Administraciones Locales». (Citado en García de Enterría, p.27)

Esta tipología que diferencia entre la titularidad legislativa y la ejecución de esta es la que distingue a casi todos los Estados compuestos, incluido el nuestro. ¿Cuándo se originó esta disociación?

Quizá el primer país que tenemos que citar sea Suiza, con su Constitución de 1848. Tras la invasión francesa en 1798 y la derrota napoleónica, Suiza entró en una serie de conflictos internos, especialmente tras la llamada guerra de los cantones, que culminó en la elaboración de una Constitución, la de 1848, que articulaba un país de comunidades urbanas y rurales en las montañas de Los Alpes bajo el principio político federal. Un federalismo que podemos calificar de intenso, además de promover la democracia directa en ciertas condiciones a través de la iniciativa popular y el referéndum. Una vez que decidieron cómo articular el poder político de la confederación y los cantones, con un poder central sostenido en la voluntad de los ciudadanos, admitieron que la Confederación tuviera, en aras del interés común algunas competencias, aunque la educación, como la cultura, quedaba en manos de la responsabilidad de los cantones. Confederación que de acuerdo con su Constitución está integrada por el pueblo y los Cantones, al tiempo se despliega a través de las siguientes instituciones: Asamblea Federal, Consejo Federal o poder ejecutivo y Tribunal Federal. Este esquema se fue ampliando con la modificación constitucional de 1874 y sucesivas hasta llegar al día de hoy que, organizada bajo el principio de subsidiariedad², mantiene la unidad del conjunto mediante distintos instrumentos: 1) La Asamblea Federal, compuesta por dos cámaras, tiene el mandato de resolver los conflictos entre las autoridades federales (artículo 169); 2) Un Consejo Federal, elegido por la Asamblea Federal y constituido por 7 miembros, que ejerce el poder gubernativo, al que compete velar por la observación y ejecución de la legislación de las resoluciones de la Asamblea Federal y de las sentencias dictadas por las autoridades judiciales federales (artículo 182.2); 3) Consejo Federal al que también le incumbe velar por la observancia del Derecho Federal, debiendo tomar las iniciativas y medidas que conduzcan a este respeto (artículo 186.4); y 4) Una lealtad constitucional como guía a la hora de dirimir conflictos con una apelación expresa a la mediación: «Los conflictos entre Cantones o entre Cantones y la Confederación, se resolverán en la medida de lo posible por medio de la negociación o mediación» (artículo 44.3). Como complemento a todos estos instrumentos políticos y administrativos, se alza el poder judicial. En efecto, el artículo 189 regula la jurisdicción constitucional, con competencias para intervenir en las diferencias entre Cantones y entre la Confederación y los Cantones, sin olvidar que la jurisdicción administrativa

² Art. 62.1: «La educación pública es competencia de los cantones».

conoce de reclamaciones sobre reglamentos y actos administrativos. De este modo se garantiza una ejecución uniforme del derecho federal que, en caso extremo, puede someter a los cantones a un control de oportunidad mediante medidas coactivas como señalan Thomas Fleiner y Jeanne Prodolliet (1997, p.197):

«Estas medidas coactivas pueden consistir en una acción sustitutiva, en una interrupción de subvenciones (que, sin embargo, solo está permitida si existe una relación entre la fracción y la subvención) o en una intervención militar (hecho que no se ha producido nunca desde la función del Estado federal en 1848)».

Otro país que decidió articular una estructura federal es Alemania. Se organizó a través de una confederación de Estados que mantenían sus propias leyes y príncipes, pero con una clara tendencia a la homogeneización por el peso político, económico y militar del Reino de Prusia. Una estructura federal que se mantuvo y afianzó con la Constitución de la República de Weimar de 1919 que, por cierto, tendría una notable influencia en el poder constituyente español de 1931. A través de sus artículos 13, 14 y 15 quedó expreso que los estados federados ejecutarían la legislación de las leyes del Imperio; y que el derecho del Imperio prevalecía sobre el de los Estados, acudiendo en caso de conflicto al Tribunal superior del Imperio. Estructura y competencias que se han mantenido en la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949. Los Estados o Länder tienen reconocido un poder soberano, pero la unidad está garantizada mediante diversos mecanismos, a saber:

- Todos los espacios territoriales de los Länder como de la Federación están ahormados por los mismos principios del Estado republicano en lo social y democrático (artículo 28.1), igualdad (artículo 20.1) y el de lealtad o «comportamiento amistoso federal», verdadero, en gráficas palabras de Arias Guedón (2016, p.61), «aceite constitucional».
- Mantienen la unidad del ordenamiento jurídico separando las competencias de los Länder y de la Federación (artículo 30)
- Se regulan con claridad cuáles son las competencias de los Länder y cuáles las de la Federación (art. 70).
- Las Leyes o reglamentos de los Länder ejecutan las normas promulgadas por la Federación tal y como expresa su artículo 83: «Los Länder ejecutarán las

leyes federales como asunto propio, salvo que la presente Ley Fundamental determine o admita otra cosa».

- El Gobierno Federal controla que los Länder ejecuten las leyes federales en avenencia con el ordenamiento jurídico según dispone el artículo 84.3:

«El Gobierno Federal controla que los Länder ejecuten las leyes federales conforme al derecho vigente. Con este fin, el Gobierno Federal podrá enviar comisionados ante las autoridades supremas de los Länder con el consentimiento de las mismas y, en caso de negativa, con la aprobación del Bundesrat, también a las autoridades inferiores.»

El Gobierno federal puede, además de solicitar información, enviar representantes a los órganos superiores de los estados federales para llevar a cabo un control de legalidad; e incluso, previa autorización del Länder, pueden visitar o establecer contacto con las autoridades inferiores. En el caso de que se niegue esta autorización, entonces no hay más remedio que acudir a la cámara territorial, el Bundesrat (artículo 84.3.2). Como vemos, el artículo 84.3 permite el control del Gobierno federal de la ejecución de las leyes federales.

En caso de conflicto persistente, entonces el Gobierno Federal, o incluso el Land si no está conforme, están autorizados para acudir al Bundesrat. Contra la decisión del Bundesrat cabe acudir al Tribunal Constitucional (artículo 84.4.2). Incluso, previa conformidad del Bundesrat, el artículo 84.5.1 habilita al Gobierno Federal para promover una ley para dictar instrucciones que vinculen a los Länder en la ejecución de las Leyes:

«Mediante una ley federal, que requiere la aprobación del Bundesrat, podrá conferirse al Gobierno Federal, a fin de asegurar la ejecución de leyes federales, la facultad de impartir instrucciones individuales para casos especiales. Estas instrucciones deberán ser dirigidas a las autoridades supremas del Land, salvo que el Gobierno Federal considere que el caso es urgente».

No hay una separación de espacios entre la Federación y los Länder. No obstante, no podemos perder de vista que la enseñanza en Alemania es, como señala su artículo constitucional 7.1, competencia exclusiva de los Estados federales. Razón por la que frente al conflicto prima la coordinación, el llamado federalismo cooperativo

a través de organismo como la Conferencia Permanente de Ministros de la Cultura de los Estados de la República Federal Alemana, creada en 1949, o el Consejo Científico, sin olvidar la Comisión Mixta para la Planificación de la Enseñanza, creada en 1975 y cuyas resoluciones se toman por mayoría cualificada, aunque los Länder en minoría no están obligados a seguir sus acuerdos. El artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn, verdadero ejemplo de federalismo de cooperación facilita la puesta en marcha de numerosas formas de coordinación, lo que permite establecer cauces para reconducir a unidad el ordenamiento jurídico antes de que el Tribunal Constitucional dirima el conflicto definitivamente.

Austria, conforme al artículo 2.1 de su Constitución, es un Estado federal, dejando impreso en los artículos del 10 al 15 el desarrollo de su estructura mediante la distribución de cuatro tipos de competencias:

- Competencias legislativas y ejecutivas de la Federación (artículo 10)
- Competencias legislativas de la Federación y ejecutivas de los Länder (artículo 11)
- Competencias de legislación básica por parte de la Federación y de legislación y ejecución de los Länder (artículo 12).
- Competencias legislativas y ejecutivas de los Länder (artículo 15).

La Administración federal indirecta – afecta a las competencias de ejecución de la Federación - es la forma habitual de la Administración en el Estado austriaco tal y como señala su artículo 102.1, lo que implica un control férreo al utilizar mayoritariamente las autoridades de la Federación la intermediación del Gobernador y sus instrucciones. En este caso el órgano básico es el presidente del Land, que representa el órgano superior, siendo el destinatario de las instrucciones del gobierno federal, además de responsable ante este. De este modo se configura un presidente del Land como instancia central de la Administración federal indirecta. El Gobierno, y más en un país como Austria, «escasamente federal y más bien estrictamente centralizado» (García de Enterría, p.89), a través de su artículo 14.6, se reserva la facultad de comprobar si los Länder cumplen los preceptos de las materias que deben ejecutar en el marco de las competencias, que no son pocas, de la Federación. Más

aun, frente al resto de los países europeos, incluido España³, hay un control previo de constitucionalidad que afecta a todos los acuerdos legislativos que puedan dictar las Dietas regionales, que deben notificar a la Cancillería federal antes de su promulgación como se señala en su artículo 98:

«Todos los acuerdos legislativos (Gesetzbeschlusse) de las Dietas Regionales se notificarán por el Gobernador del Estado respectivo a la Oficina de la Cancillería federal inmediatamente después de su adopción y antes de su promulgación. 2. Podrá el Gobierno federal formular oposición razonada, cuando aprecie amenaza contra los intereses de la Federación, contra la resolución de cualquier Dieta Regional por la que se apruebe una ley, dentro de las ocho semanas consecutivas al día en que se haya recibido el acuerdo aprobatorio en la Cancillería federal. En este caso sólo se podrá publicar dicha resolución si la Dieta Regional la adopta de nuevo en presencia de la mitad, como mínimo, de sus miembros. 3. Antes de que expire el plazo de oposición, sólo podrá hacerse la publicación si el Gobierno federal diere expresamente su conformidad. 4. Para las resoluciones de las Dietas Regionales en materia legislativa que tengan por objeto realizar gastos se aplicarán los preceptos de la Ley Constitucional de la Hacienda (Finanz- Verfassungsgesetz)».

Por consiguiente, al igual que Italia hasta 2001, la Constitución austriaca habilita un control directo, político y administrativo previo, pues pasa antes por el Gobernador, subordinado del Gobierno federal, la promulgación de cualquier la ley o resolución regional. Hay que reconocer que este artículo constitucional no tiene sentido federal alguno, además de que la Constitución reserva distintos controles directos en manos de las autoridades federales, desde la posibilidad de disolver una Asamblea estatal, pasando por la superioridad de la ley federal sobre la estatal o la participación del Gobierno federal en la adopción de leyes estatales. Incluso un ministro federal tiene derecho a presentar un recurso contra un acto administrativo de un Länder si

³ El control previo, en España, sólo existe en dos supuestos: uno, y de modo provisional, en el artículo constitucional 161.2 en caso de impugnación del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, que puede producir la suspensión de la disposición o resolución por este Tribunal, que deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses. Otro, en relación con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, conforme con el Título VI bis de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, tras la modificación derivada de la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, se reestableció el recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía.

previamente se han agotado todas las posibilidades de reconducción del conflicto. En este modelo federal austriaco, la figura de la supervisión recurre en muchos artículos constitucionales al Tribunal Administrativo con sede en Viena, que tiene la misión de asegurar la legalidad del conjunto de la Administración pública (art. 129). Siempre cabe un recurso administrativo ante una ilicitud administrativa (artículo 131). Y siempre un Tribunal Constitucional conoce de los conflictos entre el Tribunal Administrativo y las resoluciones administrativas y acerca de la ilegalidad de leyes federales o regionales. Este sentido escasamente federal del ejemplo austriaco ha hecho que no haya sido un modelo inspirador en el constitucionalismo español.

Italia ha evolucionado en su título competencial de supervisión hasta alcanzar hoy un modelo semejante al español. Con la reforma constitucional del año 2001 derogó el artículo 127 que había implantado desde 1947 un control directo, político y administrativo, al dejar en manos del Gobernador regional el visto bueno previo a la promulgación de cualquier ley regional. Hoy, este control directo, semejante al austriaco, ha desaparecido al derogarse la anterior redacción con la siguiente fórmula⁴:

«Cuando el Gobierno estimara que una ley regional excede de las competencias de la Región, podrá plantear la cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en el plazo de sesenta días a partir de su publicación.

Cuando una Región estimara que una ley o un acto con fuerza de ley del Estado o de otra Región menoscaba su ámbito de competencia, podrá plantear la cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en el plazo de sesenta días a partir de la publicación de la ley o del acto con fuerza de ley».

Como consecuencia de este giro federalista, el control de legalidad y ejecución normativa de las Regiones es jurídico, está en manos del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios que protegen, conforme el artículo 113, frente a los actos administrativos de las autoridades.

Bélgica, país políticamente complejo por mor de su diversidad lingüística, goza de una configuración federal que se ha ido articulando a través de sucesivas reformas

⁴ Artículo 127 de la Constitución italiana.

constitucionales en los años 1970, 1980, 1988 y 1993. País fundado sobre una monarquía constitucional, se articula en tres comunidades lingüísticas (francesa, valona y germanófila) y tres territorios: Flandes, Valonia y Bruselas capital. El conflicto entre estas tres lenguas en la estructuración política belga ha llevado a un notable peso al diálogo multilateral bajo el principio de la lealtad constitucional. Estructura territorial que para modificarse exige la aprobación de una ley aprobada por mayoría en cada grupo lingüístico en cada una de las Cámaras y siempre que el total de los votos favorables emitidos en dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios.

La Constitución belga presenta una novedad interesante en el Derecho constitucional: la distinción entre conflictos de competencias y conflictos de intereses conforme con sus artículos 142 y 143. Los conflictos de competencias hacen referencia a los jurídicos y deben ser resueltos por los tribunales y especialmente por el Tribunal de Arbitraje que es el equivalente a nuestro Tribunal Constitucional, llamado a pronunciarse por recurso directo o por vía prejudicial planteadas por las jurisdicciones ordinarias. Entra dentro de su campo jurídico la inconstitucionalidad de las leyes y normas, los derechos y la igualdad entre los ciudadanos y las normas constitucionales que afectan a la enseñanza. En el ámbito de los conflictos de intereses, lo que representa una experiencia interesante para el caso español, son dirimidos por la instancia política, el Senado, a través de un comité de concertación paritario entre ministros federales y comunitarios regionales y miembros representantes de las distintas lenguas. La solución del conflicto debe ser por consenso, pues así lo obliga el artículo 143.2 de la Constitución belga, que exige informe motivado y aprobado por mayoría conforme a la ley especial de 9 de agosto de 1980. Un modelo de notable interés para nuestro ordenamiento jurídico y político, que incluso cabría articularlo por vía legislativa dado que la doctrina de la lealtad constitucional ha sido aceptada y desarrollada por nuestro Tribunal Constitucional (STC 122/1983, de 16 de diciembre, y 119/1990, de 21 de junio). Con la mirada puesta en esta experiencia podría ser objeto de estudio y debate la posibilidad de alojar el conflicto político territorial en una instancia superior y paritaria respetuosa y comprometida con el compromiso amistoso que representa la lealtad constitucional bajo la unidad nacional. El Senado podría ser el órgano constitucional adecuado para ello, aunque exigiría un cambio constitucional para que pasase de una Cámara de

segunda lectura a una Cámara de representación territorial (Consejo de Estado, 2006).

Como vemos a través de este recorrido comparado, todos los países federales de nuestro entorno, desde mediados del siglo XIX, han previsto dos esferas de acción, la legislación y su ejecución, dejando en manos del Estado, de manera expresa, un título competencial de vigilancia para mantener la integridad del ordenamiento jurídico. Un poder de supervisión del que dispone el Estado y que, en opinión de Heinrich Triepel, en un conocido ensayo de 1917, divulgado entre nosotros por Eduardo García de Enterría, ejerce su título de vigilancia a través de dos fases sucesivas (García de Enterría, pp. 21-31):

Primera Fase: Información, comprobación y detección que, conforme a la jurisprudencia constitucional, podría valerse el Estado de actas, informes e incluso mediante el nombramiento de comisionados para las correspondientes averiguaciones.

Segunda fase: Corrección o rectificación voluntaria por parte del infractor o por mediación de la coerción constitucionalmente prevista en cada caso, que concluye, como hemos visto, ante los tribunales de justicia.

Un precedente: la Segunda República

Como es sabido, tras la caída de la Monarquía, las fuerzas progresistas ocuparon el poder con ocasión de las elecciones municipales del 12 de abril de 1931. Con ellas se reemplazaba el régimen monárquico por el republicano. A partir de ese momento ejerció el poder político una coalición de republicanos socialistas y de izquierdas. Las fuerzas políticas triunfantes bajo un Gobierno que tuvo que afrontar graves problemas de orden religioso, autonómico, militar y social, emprendió un proceso constituyente con el fin de conseguir la plena secularización del Estado, la primacía del poder civil sobre el militar y proceder a una descentralización política, legislativa y administrativa. Se abrió un marco democrático de convivencia que tenía que afrontar múltiples desafíos estructurales y coyunturales (Casanova, 2007). El Gobierno, bajo la presidencia de Alcalá-Zamora, constituido por una coalición de republicanos y socialistas, con la inclusión de algún miembro de centro derecha y nacionalistas gallegos y catalanes, que testimoniaban el cambio político, dedicó sus

energías a levantar una Constitución, la de diciembre de 1931. Dedicaba su Título I a la estructura nacional, definía a España como una República democrática de trabajadores en un Estado integral, sin mención al concepto federal, dedicando especial atención a las autonomías. Las autonomías supuestamente venían a resolver un problema específico, el que representaban los nacionalismos catalán y vasco. Su articulado optó, al modo del constitucionalismo federal, por fijar las competencias exclusivas del Estado y de las comunidades autónomas, completado con la técnica de la competencia ejecutiva, esto es, mientras el Estado se reservaba la función normativa en determinadas materias correspondía a las comunidades autónomas la ejecución de dichas normas. Las comunidades autónomas quedaban dotadas de poderes legislativos, incluso con potestades reglamentarias. Esta técnica de disociación entre la norma y su aplicación, como hemos visto, exige la colaboración entre el Estado y las autonomías, y es la razón que explica la justificación de un título competencial de vigilancia normativa del Estado sobre los entes territoriales, llámense estados federados o autonomías. Potestad de vigilancia que trata de dar una unidad de dirección entre la ley y el reglamento que la ejecuta. Inspirada en el artículo 15 de la Constitución alemana de Weimar, dibujó en su artículo 15 un paquete de materias diferenciadas de competencias de ejecución. Técnica que volvió a repetirse en los artículos 19 y 20, dejando impresa en este último su título habilitador:

«Las Leyes de la República serán ejecutadas en las regiones autónomas por sus autoridades respectivas, excepto aquellas cuya aplicación esté atribuida a órganos especiales o en cuyo texto se disponga lo contrario, siempre conforme a lo establecido en este título.

El Gobierno de la República podrá dictar Reglamentos para la ejecución de sus leyes, aun en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales».

En estos supuestos de legislación compartida, cupo al Estado el derecho de prevalencia como fija con rotundidad su artículo 21: «El derecho del Estado prevalece sobre el de las regiones autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas en sus respectivos Estatutos».

Es importante notar que este esquema también se llevó a la enseñanza, pues la Constitución, en su artículo 49 dejó impreso el compromiso de que se dictaría una

Ley de instrucción pública que «determinaría la edad escolar para cada grado, la duración de los períodos de escolaridad, el contenido de los planes pedagógicos y las condiciones en que se podrá autorizar la enseñanza en los establecimientos privados». Es decir, en la enseñanza también el Estado marcaría el mínimo común en estos aspectos materiales, mientras desarrollarían su aplicación las comunidades autónomas. Paralelamente, con el fin de evitar incumplimientos y disfuncionalidades, el artículo 50 constitucionalizó una función ejecutiva singular: la suprema inspección. El artículo 50 previó esta función con la siguiente redacción: «El Estado ejercerá la suprema inspección en todo el territorio nacional para asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este artículo y en los dos anteriores». Es la primera y única vez que se ha constitucionalizado en materia educativa lo que hoy llamamos Alta Inspección del Estado. Pero una vez constitucionalizada tal figura, no hemos podido conocer su contenido y desarrollo por la radical alteración que sufrió todo el sistema político republicano por mor de la Guerra Civil. La guerra quebró la profunda reforma educativa que iba pareja a una transformación nacional.

En efecto, la voluntad constitucional de fijar la figura singular de la suprema inspección no tuvo regulación. Ni la tuvo en los Estatutos aprobados para Cataluña y País Vasco ni en la previsible Ley de instrucción pública que nunca se formuló. Descocemos incluso la posición ante la misma de los grupos políticos, pues no se pronunciaron de modo específico sobre su conveniencia o no en el debate constitucional. Lo que sí podemos es intuirlo a partir de los debates sobre cómo se debía construir la colaboración Estado y comunidades autónomas entre legislación y ejecución en relación con el Estatuto de Cataluña con ocasión de la deliberación de su artículo 6, referido a las leyes sociales. Recordemos que, en materia social, al contrario que en educación, sí hubo un desarrollo de la supervisión del Estado sobre la ejecución autonómica, como establecía el artículo 15.1 de la Constitución, y que recogieron los Estatutos catalán y vasco, porque al decir de Largo Caballero, era una materia en la que se aplicaba legislación internacional, lo que exigía para su cumplimiento una acción decidida de vigilancia por parte del Estado⁵. Pues bien, en el debate citado sobre el artículo 6 del Estatuto catalán, se distinguieron tres posturas sobre el título de supervisión del Estado en materia social:

⁵ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 45, 25 septiembre de 1931, p.1207

- 1) Las que coinciden con las previsiones constitucionales, y que inspirados en el artículo 15 de la Constitución de Weimar, entienden que hay un derecho de vigilancia del Estado, mientras que las autonomías tienen el deber de respetar el Derecho estatal cuando utilizan sus competencias propias. Es el parecer de la mayoría de la Comisión que votó el Estatuto Catalán, y especialmente de su presidente, nombrado, por cierto, por unanimidad, Luis Bello⁶. Obviamente, la Comisión trataba «de ajustar el federalismo del texto redactado en Nuria al regionalismo de la Constitución» (Tornafoch, 2004, p.39)⁷. Al final defendieron y optaron por una fórmula de control jurídico: la Generalitat, previa inspección, quedaba obligada a subsanar las deficiencias detectadas, pero en caso de divergencias de interpretación dirimiría el Tribunal de Garantías Constitucionales, aun cuando este, si lo estimase oportuno, podía suspender los actos o acuerdos de la Generalitat hasta la resolución del fallo.
- 2) Otros diputados defendieron la capacidad para ejecutar la Generalitat la legislación del Estado en materia social, pero bajo un férreo control político y administrativo *ex ante* de la adopción del acto o decisión. Defendieron que en caso de que el Gobierno republicano detectara cualquier incumplimiento el gobierno autonómico no debía proseguir con la ejecución de su decisión, debiendo arbitrarse instrumentos constitucionales que permitieran impugnar la validez o eficacia de la decisión adoptada. Fue la posición de Felipe Sánchez Román, de la Agrupación al Servicio de la República, promovida por Ortega y Gasset, quien defendió lo que hoy llamaríamos recurso administrativo o constitucional previo, esto es, en el momento que la inspección en materia social detectara un incumplimiento o una

⁶ Diario de Sesiones de las Cortes, Legislatura 1931-1933, 79, p. 2593. Constituida el 24 de noviembre de 1931. La Comisión la formaban: López de Goicoechea, Vicente Fatrás, Francisco Basterrechea, Poza Juncal, Abad Conde, Marco Miranda, Eloy Vaquero, Marcelino Pascua, Miguel Bargalló, Sánchez Gallego, Enrique de Francisco, Castrillo Santos, Royo Villanova, Antonio Xirau, Juan Lluhi, Bernardino Valle y Gracia y Vicente Iranzo.

⁷ Por cierto, años después, correspondió al ponente de la Constitución de 1978 Jordi Solé Turá, encabezar la redacción del actual artículo 151 para evitar, como entonces, que primero fuese refrendado por la población y posteriormente pasara a unas Cortes que lo modificaría sustancialmente sin que el cuerpo electoral catalán pudiera posteriormente pronunciarse sobre estos cambios (Solé Turá, 2019, pp.145-146)

Eso sí, no pudo prever que sin recurso previo de constitucionalidad podría un Estatuto aprobarse por la población en referéndum una vez convertido en Ley Orgánica y que cuatro años después llegara una sentencia del Tribunal Constitucional que anulara algunos artículos aprobados por el cuerpo electoral catalán, lo que no ha dejado de ser una anomalía política y jurídica. STC 31/2010, de 28 de junio. Ante tan nefasta experiencia en 2014 volvió a recuperarse para los Estatutos de Autonomía el recurso previo de inconstitucionalidad derogada en 1986.

insuficiencia jurídica, previo requerimiento del Gobierno, quedaría en suspenso de manera inmediata la ejecución de la norma de la autonomía⁸:

«...si la República se encuentra que una ley está siendo mal cumplida o lo es concretamente en un acto o resolución de la administración de la Generalitat, lo que procede es que el Gobierno aperciba a la Generalitat, y, desde luego, que el acto concreto de la extralimitación se suspenda sin perjuicio de proveer por uno de estos dos sistemas: o haciendo que ejecute bien en aquel acto concreto la misma Generalitat o haciendo que en este punto concreto dicte el acto administrativo la Administración y eso con el objeto de no paralizar la vida de la Generalitat. ¿Cuál es la solución que nos ofrece el criterio de la Comisión, ya definitivo? Pues una solución que me parece francamente impracticable: para la Comisión, siempre que esto surja, no queda más que recurrir al Tribunal de Garantías Constitucionales».

Rigidez estatutaria a la que se sumaría también Vicente Iranzo, diputado por Teruel, por la Agrupación al Servicio de la República, quien apoyó el argumento de su compañero de partido en favor de una impugnación directa con estas palabras⁹:

«...si esperamos a que el Tribunal de Garantías Constitucionales dicte una resolución, aunque sea suspensiva, siempre habrá de transcurrir un plazo más o menos largo, durante el cual el yerro puede ocasionar daños irreparables, puede producir perjuicios que afecten a toda la Nación, llevados a cabo por la representación única y exclusiva de una región».

Fue el discurso sostenido a lo largo de todo el debate por el Partido Radical de Alejandro Lerroux, la Agrupación al Servicio de la República, el Partido Republicano Conservador y Partido Agrario.

3) Una tercera posición la manifiestan lo que estaban en contra de cualquier control del Estado, aunque este fuera genérico, porque resultaba contrario, según ellos, al principio de autonomía. Fue la posición del nacionalismo catalán, aunque, de

⁸ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 200, 14 de julio de 1931, p.7047

⁹ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 200, 14 de julio de 1931, p.7053

momento, aceptaron la inspección del Estado en la legislación social como mal menor¹⁰:

«Este Estatuto – dirá Carrasco Formiguera, del partido Acción Catalana - no resuelve el problema de Cataluña ni satisface sus aspiraciones; pero este Estatuto puede representar un avance en las aspiraciones de nuestro pueblo ... yo, pues, señores diputados, desde luego votaré en contra de esta fórmula, y declaro que a Cataluña, para la resolución de su pleito nacional, le interesa de una manera muy relativa el Estatuto que estáis elaborando».

Al final, la fórmula que quedó impresa en el Estatuto Catalán es la que recorre la Constitución: el aparato político, legislativo y administrativo de Cataluña podía actuar sin traspasar los fines fijados en la norma estatal. De este modo quedó reconocido el poder de supervisión en manos del Estado en las competencias ejecutivas en avenencia con la redacción de los artículos constitucionales 15.1, 20, 21 y 50. Es más, incluso en el caso de la legislación social podía el Gobierno nombrar comisionados para la correspondiente inspección directa, y en todos los casos con la posibilidad de dictar «reglamentos en los casos en que esta ejecución corresponda a las autoridades regionales»¹¹ Un modelo de control e integración del sistema jurídico semejante al que, como veremos, ha terminado dibujando la Constitución española de 1978, aunque más detallado en la fase de información y comprobación. La Constitución de 1978, frente a la republicana, como tendremos ocasión de señalar, ha sido muy parca a la hora de apuntar algunas técnicas de supervisión sobre los entes territoriales.

La Alta Inspección derivada de la Constitución de 1978

En el origen: El modelo constitucional

Debe señalarse que en el proceso constituyente hubo un acuerdo unánime entre todos los partidos políticos en no constitucionalizar, como sí se hizo en la Constitución de 1931, un expreso poder de supervisión del Estado sobre las comunidades autónomas. Se constitucionalizó la Inspección de educación en su

¹⁰ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes, 200, 14 de julio de 1931, pp.7054-7055

¹¹ Artículo 20 de la Constitución de 1931.

artículo 27.8 para homologar el sistema educativo, pero ni una palabra expresa referida a una inspección suprema o Alta Inspección. Ni en el borrador de Constitución, ni en el anteproyecto de Constitución, ni por parte de la Ponencia ni de los diputados y senadores, se aludió en ningún momento, a pesar de la referencia tan visible de la Inspección suprema de la Constitución de 1931, a una figura jurídica similar (Damián Traverso, 1978). Más aún: durante el debate y ratificación de los Estatutos de Autonomía vasco y catalán ni un solo grupo hizo directamente alusión a la Alta Inspección, recién incorporada a estos¹². El acuerdo fue unánime para no formular una cláusula general de vigilancia de la ejecución normativa de las comunidades autónomas como sí lo había hecho la Ley Fundamental de Bonn de 1949, texto europeo de notable influencia en la redacción de nuestra Constitución. Quizá nuestros constituyentes no eligieron una mención expresa de una Inspección Suprema o Alta Inspección del Estado, o incluso una cláusula general de supervisión sobre disposiciones normativas, no solo por la influencia, nada desdeñable, de los partidos nacionalistas, sino por otros motivos agregados entre los que podemos señalar:

- 1) En primer lugar, por la elección de un modelo autonómico basado en el principio dispositivo, lo que significa que nacionalidades y regiones, en el marco de la Constitución, pueden optar o no por la autonomía, y si optan, son responsables de especificar las competencias que asumen que son irrenunciables, lo que los lleva a preferir los mecanismos interadministrativos de cooperación frente a los de supervisión o vigilancia. Evitar obstáculos a la autonomía recién conquistada llevaba a debilitar los controles sobre la misma. Una situación que en opinión de algún jurista ha provocado consecuencias imprevistas al tensionar las costuras territoriales. (Muñoz Machado, 2013, p.12)
- 2) En segundo lugar, el modelo español de control de la Administración es judicialista, como establece expresamente el artículo 106.1: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación

¹² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 49, 29 de noviembre de 1979, p. 3176 y 3194. Es más, los únicos 8 votos en contra del Estatuto vasco fueron de Coalición Democrática en el que se inscribía Fraga Iribarne y tres del Grupo Mixto, con Blas Piñar López, Aizpuz Tuero y Fernández España. En contra del Estatuto catalán sólo hubo un voto a cargo del representante de extrema derecha, Blas Piñar López. Ambos Estatutos fueron ratificados por abrumadora mayoría, con 298 votos a favor el Estatuto vasco y 317 a favor el Estatuto catalán.

administrativa». Son los tribunales contencioso-administrativos, especializados por materias, los que controlan los reglamentos que dicta el poder político y los litigios de todo acto administrativo. El Estado, al no disponer de competencias administrativas sobre las comunidades autónomas más allá de la información o comprobación, debe limitarse al examen de la legalidad utilizando las vías jurisdiccionales. El constituyente estimó suficientemente reconocida la sumisión de los poderes públicos autonómicos a los tribunales de justicia. Quizá este modelo explique la parquedad de nuestra Constitución en el establecimiento de cauces de conexión entre el Estado y los entes territoriales en la persecución de los criterios interpretativos de los reglamentos frente, por ejemplo, a la actual Constitución alemana.

Historia de una regulación

La figura de la Alta Inspección en materia de enseñanza no universitaria nació en 1979 en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña, extendiendo la fórmula a los distintos Estatutos que se iban promulgación de modo progresivo en el inicio de la extensión de las autonomías: Estatuto de Galicia, artículo 31; Estatuto de Andalucía, artículo 19; Estatuto de Asturias, artículo 13, f); Estatuto de Cantabria, artículo 25.1.1., entre otros.

Extendida a otras materias¹³, actualmente está incardinada en las Delegaciones de Gobierno existentes en las comunidades autónomas, al tiempo que funcionalmente aparece junto a una de las Direcciones Generales del Ministerio de

¹³ La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Servicio Nacional de Salud, en su disposición derogatoria primera, derogó la Alta Inspección contenida en el artículo 43 de la Ley 14/1986, de 15 de abril, General de Sanidad. No obstante se ha reservado, a través del artículo 52.4 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Sanidad, cierta coacción: «La autoridad sanitaria, en el ejercicio de sus funciones, podrá solicitar el apoyo, auxilio y colaboración de otros órganos administrativos, funcionarios públicos u otras instituciones, pudiendo incluso requerir, en caso de estricta y urgente necesidad y para el mejor cumplimiento de la legislación vigente, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado u otros agentes de la autoridad que tengan encomendadas funciones de seguridad». La Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en su disposición adicional novena, mantiene la Alta Inspección en términos muy limitados: «Las funciones de Alta Inspección del Estado en el orden social que vengan reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, salvo la relativa a la asistencia sanitaria, se encomendará a la Unidad de Alta Inspección formada por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social que a tal efecto dependerá del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social». Por tanto, en el Ministerio de Trabajo se mantiene una unidad funcional de Alta Inspección dentro de la Inspección de Trabajo.

Educación y Formación Profesional, exactamente la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa, a la que compete funciones de vigilancia normativa¹⁴:

«El seguimiento de las disposiciones y actos de las Comunidades Autónomas en materia educativa no universitaria, y la adopción o propuesta de medidas derivadas del ejercicio de las funciones de alta inspección del Estado en materia de enseñanza».

Definida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, FJ2, como «competencia estatal de vigilancia», aparece por vez primera en el escenario jurídico, como hemos apuntado más arriba, en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco¹⁵ y en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía para Cataluña¹⁶.

Progresivamente se ha ido regulando en distintos Reales Decretos y Leyes Orgánicas, que por orden cronológico citamos a continuación:

- Disposición Adicional dos c) de la Ley Orgánica 5/1980, por la que se regula el Estatuto de los Centros Docentes (Derogada)¹⁷.
- Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, por el que se regula la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria para el País Vasco y Cataluña. Importante norma porque será la primera vez que se regule sus atribuciones con el objeto de velar por la observancia de las normas constitucionales que resultasen de la legislación básica que desarrolla el artículo 27 de la Constitución: vigilar la ordenación académica, especialmente la expedición de los títulos y ordenación general de la enseñanza, incluida en aquel momento la supervisión de los libros de texto y documentación administrativa básica (libro de escolaridad), además de observar el cumplimiento de la función estadística. Para ello, se exigía que el puesto fuera

¹⁴ Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

¹⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

¹⁶ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de 1979, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁷ Se lee en su Disposicional adicional dos c: «La alta inspección y demás facultades que conforme al artículo ciento cuarenta y nueve, uno, treinta de la Constitución le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos».

ocupado por inspectores del cuerpo de Inspectores de Educación o de Servicios, a quienes se otorgaba la condición de autoridad pudiendo valerse estos de actas e informes como instrumentos de verificación, además de que permitía el apoderamiento específico por parte del Gobierno para nombrar comisionados que pudieran «girar una visita de inspección» dentro de las debidas relaciones de coordinación. Se incluían otros aspectos como sancionar a la comunidad autónoma incumplidora e incluso privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas, que fueron tumbados por el Tribunal Constitucional, que tuvo que examinar precisamente este Real Decreto por recurso de los nacionalistas vascos y catalanes. Privar de efectos oficiales a las enseñanzas, señala el alto tribunal en su fundamento jurídico quinto, es cuestionable constitucionalmente; cuestión distinta es que la Alta Inspección comunique la anomalía al órgano gubernamental de la comunidad autónoma para que remedie el incumplimiento detectado¹⁸. En este fundamento el Tribunal Constitucional optó por una atribución de significado interpretativa del artículo sancionador, limitando el alcance de este. El problema es que las soluciones interpretaciones suelen ser poco claras y matriz de futuras confusiones. De hecho, hoy, como tendremos ocasión de señalar, algunos partidos políticos siguen proponiendo como medida sancionadora la privación de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas.

- Real Decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, por el que se crean, en materia de enseñanza no universitaria, los Servicios de Alta Inspección del Estado en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana. Se mantienen las funciones del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, integra estos servicios en las Delegaciones de Gobierno bajo la dependencia funcional del Ministerio de Educación, ocupados por funcionarios nombrados por libre designación entre funcionarios públicos del grupo A1.
- Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno. Este Real Decreto, hoy en vigor, situó la Alta Inspección como Área Funcional, junto a Fomento, Industria y Energía, Agricultura y Sanidad dentro de los servicios periféricos integrados

¹⁸ STC 6/1982, de 22 de febrero.

bajo la responsabilidad del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma¹⁹. Corresponde al delegado del Gobierno, figura jurídica constitucionalizada en el artículo 154, dirigir los órganos y servicios periféricos, entre otros la Alta Inspección de Educación, a quien la Ley atribuye un título específico de control de la legalidad²⁰:

«Velar por el cumplimiento de las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado y por la correcta aplicación de su normativa, promoviendo o interponiendo, según corresponda, conflictos de jurisdicción, conflictos de atribuciones, recursos y demás acciones legalmente procedentes».

El Área Funcional de la Alta Inspección de Educación, bajo la dirección del delegado del Gobierno, depende orgánicamente del Ministerio de Política Territorial y funcionalmente del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Dicha Área Funcional está encabezada por un director o directora, de nivel administrativo 30, al que suele acompañar un alto inspector o inspectora, de nivel 28, ambos cargos reconocidos como autoridad pública en el ejercicio de sus funciones y nombrados entre docentes universitarios o no universitarios, sin que deban cumplir el requisito de pertenecer a los cuerpos administrativos de inspección, como sí se reguló en sus inicios²¹. Hoy no hay una dotación prefijada por norma de puestos de alta inspección, como sí lo hubo en 1980, siendo establecida mediante la técnica de la RPT (Relación de puestos de Trabajo), instrumento organizativo de la Administración que fija

¹⁹ Capítulo III, Sección 1ª y 2ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

²⁰ Artículo 73.4.d.3, *Ibidem*.

²¹ En el artículo 4 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, por el que se crea la Alta Inspección en materia no universitaria, todavía vigente en algunos de sus artículos, se lee. «Las funciones de alta inspección se ejercerán por los miembros de los actuales cuerpos de inspección dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia y por los de la Inspección General de Servicios del Departamento, pudiendo, además, el ministro designar otros funcionarios comisionados para asumir tales funciones». En el Real Decreto 1950/1985, de 11 de septiembre, en el que crea los Servicios de la Alta Inspección de Educación en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valencia, ya no se exige ser Inspector de Educación o de Servicios. El nombramiento puede recaer desde entonces en cualquier funcionario público, por la vía de la libre designación, perteneciente al grupo A de la Ley de la Función Pública, sea inspector o no. Y hasta hoy. Ello se explica porque la Ley 30/1984, de 2 de agosto, había dejado a amortizar las plazas del cuerpo de inspectores de educación y se sustituía la noción funcional de cuerpo por la de función, con lo que el cuerpo de inspectores de educación desapareció. En 1995, con la Ley 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, de la Evaluación y del Gobierno de los centros docentes, gracias a una enmienda transaccional del partido nacionalista *Convergència i Unió*, volvería a restablecerse el cuerpo de inspectores de educación.

el conjunto de puestos de trabajo y cuerpos y escalas, referencia, en consecuencia, para situar la inserción del puesto en la Delegación del Gobierno y en su estructura jerárquica. Siguiendo lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de los servicios periféricos y estructura de las Delegaciones del Gobierno, se nombran mediante el procedimiento de libre designación, lo que no permite un adecuado control jurisdiccional del proceso²², además de estar más fundado en razones subjetivas que objetivas al estar basado en razones de oportunidad y confianza, lo que no ayuda en el cumplimiento de sus tareas de supervisión normativa al carecer, en muchos de ellos, de conocimientos técnicos imprescindibles para disponer de una visión constitucional del sistema educativo. Ello no impide que desarrollen con afán y escurpulosidad, cuando no con generosidad, su tarea de atender al ciudadano en los trámites concernientes a la convalidación y homologación de estudios extranjeros no universitarios. Escrupulosidad técnica de la que dan cuenta las páginas digitales de las Delegaciones del Gobierno²³.

- Real Decreto 2535/1998, de 27 de noviembre, que extiende el Área Funcional de Alta Inspección a Baleares.
- Real Decreto 1448/2000, de 28 de julio, por el que se crean las áreas funcionales de Alta Inspección de Educación integradas en las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja.
- Artículos 103 y 104 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, en los que se regula por vez primera en el mayor rango normativo el ámbito y competencias de la Alta Inspección. (Derogada).
- Artículos 69 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público sobre los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas.

²² Últimamente el Tribunal Supremo ha creado jurisprudencia en la exigencia de motivación del cese, pues siendo este discrecional no debe ser arbitrario ni debe excluir la motivación. STS de 19 de septiembre de 2019, rec. 2740/2017; y STS de 2 de julio de 2020, rec. 2053/2018.

²³ Un buen ejemplo de calidad en la gestión es la página web de la Delegación del Gobierno de Madrid: https://www.mptfp.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/delegaciones/madrid/servicios/educacion/homologacion-de-estudios-extranjeros-no-universitarios.html

- Artículo 149 y 150 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (Modificada).
- Artículo 149 y 150 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, sin olvidar la Disposición Adicional trigésima octava, apartado 4, que terminó tumbando el Tribunal Constitucional en su sentencia 14/2018, de 20 de febrero (Derogada)²⁴.
- Artículo 149 y 150 de la Ley Orgánica 3/2020 de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que fija el ámbito y las atribuciones de la Alta Inspección, prácticamente con la misma redacción de la Ley Orgánica 3/2006, de 3 de mayo. Fija sus atribuciones en la vela por el adecuado despliegue por las comunidades autónomas de la ordenación académica; insta a comprobar las condiciones para la obtención de los títulos junto a sus efectos académicos y profesionales; vela por la igualdad en la prestación del derecho a la educación, así como la igualdad en los derechos lingüísticos de los ciudadanos; y verifica que los criterios generales fijados por el Estado en materia de subvenciones y becas se cumplan. Promete, igual que la anterior Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que regulará su organización, lo que hasta la fecha no ha pasado de una noble intención.

A este listado de normas habría que sumar los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia no universitaria, que siempre reservaron la función de control en la Alta Inspección, dando así cumplimiento al artículo 150.2 de la Constitución²⁵.

²⁴ La disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica 8/2013, para la Mejora de la Calidad Educativa, (LOMCE), estableció la escolarización de alumnos en centros privados cuando en la zona no estuviera garantizada una oferta razonable en centros financiados con fondos públicos en los que el castellano fuese lengua vehicular. En ese caso, las familias de los alumnos pagarían la correspondiente matrícula y solicitarían, a través de la Alta Inspección, el importe de esta. La Alta Inspección comprobaría la veracidad de los datos mientras el Ministerio de Educación, en los casos estimados, abonaría los gastos que repercutiría en la Administración autonómica. El Tribunal Constitucional, en sentencia 14/ 2018, de 23 de marzo, entendió que esta parte de la disposición adicional de la LOMCE no forma parte de la dimensión funcional de la Alta Inspección, que se limita a la correcta interpretación de las normas estatales, por lo que es una figura jurídica de vigilancia. Al interponer a la Alta Inspección en una posición de control y superioridad jerárquica respecto a la Administración autonómica, entendió el alto tribunal que la disposición adicional trigésima octava de la LOMCE invadió competencias transferidas.

²⁵ En el artículo 150.2 de la Constitución se lee: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, **así como las formas de control** que se reserve el Estado».

La consolidada doctrina jurisprudencial

En esta historia es fundamental recordar la doctrina constitucional, pues ha sido el máximo tribunal el que desde 1982 ha delimitado sus contornos y límites, en un Estado compuesto como el nuestro, de la figura de la Alta Inspección. No vamos a reproducir los textos jurisprudenciales que delinear esos límites, lo que hemos hecho en otro lugar al que remitimos (Ramírez, 2022). Simplemente nos limitamos a resumir los aspectos esenciales de esa doctrina a través de las siguientes sentencias:

- ✓ Sentencia 6/1982, de 22 de diciembre (BOE núm. 69 de 22 de marzo de 1982)
- ✓ Sentencia 32/1983, de 28 de abril (BOE núm. 117 de 17 de mayo de 1983).
- ✓ Sentencia 42/1983, de 20 de mayo (BOE núm. 144 de 17 de junio de 1983).
- ✓ Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1983).
- ✓ Sentencia 194/1994, de 23 de junio (BOE núm. 177 de 26 de julio de 1994).
- ✓ Sentencia 22/2012, de 16 de febrero (BOE núm. 61 de 12 de marzo de 2012).
- ✓ Sentencia 79/2017, de 22 de junio (BOE núm. 171 de 19 de julio de 2017).
- ✓ Sentencia 14/2018, de 20 de febrero (BOE núm. 72 de 23 de marzo de 2018).

¿Qué nos ha dicho el Tribunal Constitucional a través de estas sentencias en una consolidada doctrina?

- a) Que la Alta Inspección es una necesidad jurídica.
- b) Que es un título competencial del Estado para supervisar la ejecución de la legislación básica del Estado.
- c) Que recae sobre la correcta interpretación de las normas estatales, como de las que emanan de las asambleas comunitarias y disposiciones reglamentarias.
- d) Que la Alta Inspección no puede confundirse con la Inspección técnica o de carácter ejecutivo de las comunidades autónomas y sus competencias no pueden ser ejecutivas ni invadir competencias autonómicas.
- e) Que no hay dependencia jerárquica de las comunidades autónomas en relación con el Estado.

- f) Que la Alta Inspección debe estar prevista y predeterminada en la norma con rango de Ley o Estatuto, o reglamentariamente dentro del marco que la propia Ley establezca.
- g) Que la Alta Inspección tiene un carácter jurídico. De ahí que la actuación de la Alta Inspección se materialice básicamente en la realización de Informes. La Alta Inspección ejerce una función de advertencia jurídica ante el incumplimiento de la legislación básica estatal, sin potestad ejecutiva o sancionadora sobre las Comunidades Autónomas.
- h) Que la vigilancia o supervisión de la Alta Inspección se incardina dentro de los controles constitucionalmente previstos. ¿Cuáles son? Serán tanto el señalado en el artículo 153 c) como el 106.1²⁶: acudir, agotadas las vías informales y formales de comunicación, a la jurisdicción contencioso-administrativa. Esto significa que está excluido el control de oportunidad de Las Cortes, de naturaleza política y siempre subjetivo, así como el control de jerarquía administrativa invasor de competencias autonómicas, sujetando la Alta Inspección al modelo constitucional de control, que es exclusivamente jurídico. La Alta Inspección fiscaliza las disposiciones reglamentarias de las comunidades autónomas para someter a estas al control de los Tribunales a través del poder ejecutivo con la colaboración de la Abogacía del Estado. Y este es el mecanismo constitucionalmente previsto. Si las deficiencias detectadas no se autocorrigen por parte de las comunidades autónomas, corrigen los Tribunales si fuera necesario. Bajo este modelo jurídico queda la Alta Inspección reducida a sus justos contornos y nunca habrá exceso alguno en el ejercicio de sus atribuciones.
- i) Que la Alta Inspección, al ejercer un control jurídico, en el caso de que detectara un incumplimiento normativa, le corresponde seguir las vías marcadas en los artículos 44 y 45 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: primero acudir al requerimiento, que es una figura jurídica voluntaria, mediante escrito (lo habitual es que lo firme el Secretario de

²⁶ Artículo 153: El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias; el artículo 106.1, como hemos indicado, deja en manos de los tribunales el control de las potestades reglamentarias, así como las actuaciones de la Administración.

Estado, aunque también podría promoverlo el delegado del Gobierno) dirigido al órgano competente en el plazo de dos meses desde la publicación de la norma, o desde que el Estado hubiera tenido conocimiento de la actividad o inactividad y, cumplido este plazo, acudir, a través de la Abogacía del Estado al recurso contencioso-Administrativo. Una vez iniciado este procedimiento, corresponderá a la justicia resolver con efectos jurídicos el litigio entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Una vía que exige una decisión política del ministro y que no parece que se haya utilizado con profusión (Gil- Robles, 1986, pp. 133-176)²⁷.

- j) Que entre estos controles no es posible el ejercicio de una competencia autonómica por sustitución por ser una dimensión funcional que no le corresponde. Sus funciones son estrictamente normativas, sin poder cumplir funciones que sustituyan competencias transferidas ni que coloquen a la autonomía en una posición de dependencia jerárquica del Estado, convirtiendo a la Alta Inspección en un instrumento directo de control. Esta es la razón por la que declaró los tres últimos párrafos de la disposición adicional trigésima octava de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, inconstitucionales y nulos.
- k) Que la Alta Inspección en sus tareas de supervisión puede valerse de distintos instrumentos de vigilancia: Informes, actas e incluso pueden nombrarse comisionados que giraren visitas a las autonomías y centros educativos, se supone con el consentimiento expreso de la autoridad autonómica. Un tema, por cierto, y a pesar del tiempo transcurrido, sin regular.

Alta Inspección y partidos políticos

Hoy, las políticas y discursos identitarios se extienden como una mancha de aceite a toda la acción política española, alcanzando de lleno a la Alta Inspección del Estado. Y no solo recorre los discursos y programas de los partidos políticos, también

²⁷ En todo este procedimiento estamos haciendo hincapié en los instrumentos de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, pero no debemos olvidar que existe, aunque nada indique la Constitución, la correspondiente reciprocidad. Las Comunidades Autónomas, en defensa de sus competencias, pueden también acudir y obtener la tutela del Tribunal Constitucional, de las Cortes Generales, del Tribunal de Cuentas y de los Tribunales de justicia.

ha penetrado en los medios de comunicación, que unas veces acusan de débil a la Alta Inspección y otras de ir más allá de sus atribuciones constitucionales al considerar que invade competencias autonómicas, cuando no obstruye estas. El núcleo del debate y del conflicto ha nacido en Cataluña desde el momento que una parte de sus élites políticas decidieron a partir de 1990 impulsar el sentimiento catalán de los profesores, padres y alumnos, en una creciente catalanización de la escuela, en detrimento de lo español, como se deriva claramente del llamado Plan Pujol²⁸. Plan que fija los objetivos y las actividades a desarrollar en la enseñanza, universidades, medios de comunicación, la Administración y su proyección exterior. Esta política de sensibilización nacionalista colectiva, que ha llevado a defender en unos sectores de la sociedad catalana la apelación a su voluntad y a su identidad frente a la nación y Estado español, provocó en el año 2017 una fortísima tensión en las costuras constitucionales con la convocatoria de un referéndum ilegal y la declaración unilateral de independencia. Sobre argumentos como la apelación a la voluntad (teoría plebiscitaria-libertaria), a la diferente identidad (teoría adscriptiva), al derecho de las minorías o a una supuesta democracia injusta (teoría de la reparación), el nacionalismo independentista trata de apropiarse de un territorio preexistente de otro Estado y de una parte de la población, cuyo inicio culminante sería el levantamiento de una frontera, como bien ha diseccionado Félix Ovejero (2021; Tobeña,2021)²⁹. Pues bien, en el fragor de este contexto político, y responsabilizando en parte a la dejación de sus deberes constitucionales por el Estado, entendía el grupo político Ciudadanos que exigía, entre otras medidas, reforzar y revitalizar el poder del Estado mediante una Alta Inspección jerárquica y ejecutiva. El 18 de octubre de 2017 presentó en el Congreso de los Diputados una sistematizada propuesta para convertir a la Alta Inspección en una figura de contenido

²⁸ El ex presidente de la Generalitat Jordi Pujol y su equipo, en 1990, plasmó el proceso de catalanización de la sociedad en un ilustrativo documento que publicó *El Periódico de Cataluña* el 28 de octubre de 1990.

²⁹ Adolf Tobeña, en un análisis esclarecedor sobre datos empíricos, sitúa el independentismo en las clases medias y altas; aborda los mitos nacionalistas que circulan en una sociedad en la que no existen diferencias de raza y religión, y están lejos de las clases populares; igualmente analiza los efectos de la inmersión lingüística y traza el perfil de la nueva figura de los *catañoles* (Hablantes en catalán con influencia del español) que están fuera de las esferas de influencia. Y todo ello sin olvidar los factores psicológicos que anidan en este movimiento del nacionalismo.

ejecutivo y sancionador³⁰. El grupo político Ciudadanos consideraba que su figura estaba por regular y su vida hasta el momento no era más que «una unidad burocrática sin capacidad alguna de ejecutar la función constitucional». Su modelo, inspirado en las agencias independientes, pretendía configurarlo mediante un régimen que otorgara plena independencia en sus decisiones a sus integrantes. Dotada de personalidad jurídica, la concebía orgánicamente dependiente del Ministerio de Educación e independiente funcionalmente, aunque con una estrecha vinculación con el poder legislativo. Contaría con un Estatuto orgánico, y se estructuraría a través de dos figuras: el director y el Consejo de la Agencia formado por cuatro personas de reconocido prestigio. A su vez proponía la creación de un Comité Técnico, que asesoraría a la Comisión de Educación del Congreso. Comisión que elegiría, a su vez, al presidente y cuatro vocales de este Comité técnico. Este Comité Técnico estaría encargado de proponer una terna, que contaría con el visto bueno de la Comisión del Congreso, entre los que elegiría y nombraría el Gobierno al director y miembros del Consejo. Sus facultades inspectoras, iniciadas de oficio o por iniciativa de los ciudadanos, incluían las visitas a los centros docentes públicos y privados de los territorios, el acceso a la documentación de estos, además de dictar disposiciones de desarrollo y ejecución de las leyes y disposiciones reglamentarias a través de circulares e instrucciones de carácter vinculante. La Agencia podría dirigirse a la Fiscalía General del Estado para la puesta en conocimiento de hechos que considerase delictivos para el inicio de las actuaciones de exigencia de las responsabilidades legales, en particular, las penales, contra los responsables. Toda esta propuesta es un síntoma de la perplejidad que un sector de la sociedad española, y el grupo político Ciudadanos, del que se hacía eco, ante la sensación de permanente incumplimiento de la legalidad educativa en determinadas autonomías, con los consiguientes efectos en la cuestión nacional. La propuesta, que trataba en su motivación de evitar las quejas sobre la disfuncionalidad e inoperancia de la Alta Inspección en materia de educación, y que no contó con apoyo parlamentario alguno, era disparata jurídica y constitucionalmente. Y lo era por dos motivos fundamentales: a) no respetaba la consolidada doctrina del Tribunal Constitucional con unos

³⁰ Proposición de Ley para la creación de una Agencia Independiente que asuma las funciones de la Alta Inspección Educativa, la Agencia de la Alta Inspección Educativa. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Proposiciones de Ley, 27 de octubre de 2017, nº-168-1.

contornos y límites muy precisos de la Alta Inspección de Educación del Estado; b) no respetaba ni el espacio y ni el horizonte del parlamentarismo con su esquema de división de poderes al situar la Agencia de Alta Inspección, de naturaleza administrativa, casi fuera del ámbito gubernativo y próxima al legislativo, lo que quebraba el Título IV de la Constitución que trata dos niveles conjuntamente, uno político, el Gobierno, y otro técnico e imparcial, la Administración que dirige el primero. Y es que Gobierno y Administración son dos niveles- político y técnico – de una entidad única. Cercenar las funciones del poder ejecutivo y desplazar su posición administrativa hacia el poder legislativo, no se compadece con la voluntad de la comunidad democráticamente expresada en la Constitución (Ramírez, 2021). A pesar de estas dos notas que invalidan la propuesta de la Agencia Independiente de la Alta Inspección por su inconstitucionalidad y falta de distanciamiento frente al poder legislativo, situándola en el espacio de las ideologías y narrativas ideológicas de los grupos políticos, incluso en el ámbito veces inhóspito del debate parlamentario y, en consecuencia, orientada por parámetros subjetivos, el Grupo Ciudadanos ha vuelto a plantear, en dos detalladas enmiendas al proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, su propuesta de una Agencia Independiente, con el argumento de que³¹:

«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».

El hecho de que esta preocupación por la Alta Inspección vaya estrechamente vinculada al concepto de nación española que manifiesta, o no, cada grupo político, la ha convertido en objeto de deseo en los discursos políticos. Utilizando la tipología del nacionalismo en Anthony Smith, y situándonos en el nacionalismo como doctrina o ideología (1976)³², desde donde leemos los discursos políticos, perfectamente

³¹ Enmiendas con los números 837 y 839 al artículo 148 y disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2006; de 3 de mayo, de Educación. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 20 de octubre de 2020, núm. 7-2, pp. 548 y 550.

³² D. Smith distingue el nacionalismo como proceso de formación; el nacionalismo como sentimiento de pertenencia; como lenguaje pleno de símbolos; como movimiento social y como doctrina o ideología.

legítimos, vemos como unos levantan el bisturí para su exterminio administrativo o, por el contrario, para reforzarla frente a las políticas identitarias. Y es que, en nuestro actual contexto político - muy al contrario de lo que ocurrió en el año 2006 con ocasión del debate de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que se desarrolló bajo las ambigüedades nacionalistas³³-, se ha terminado utilizando a la Alta Inspección de Educación como instrumento con fines políticos vinculados al concepto partidista de nación, tratando de reforzar o debilitar esta institución del Estado según el caso. Si el proyecto de Ley presentado por el Gobierno del Partido Socialista y Unidas Podemos dejaba la Alta Inspección en el estado en que se hallaba, lo que no deja de mostrar una concepción de España, el resto de las enmiendas traslucen el esfuerzo identitario de cada grupo político (Béjar, 2007; Armesilla, 2017)³⁴. La propuesta del Gobierno de coalición, aséptica, se situó en un neoespañolismo sustentado en un lenguaje cívico-republicano, pero sin un armazón teórico sobre el valor sentimental de España como nación, lo que contribuye a la sempiterna vida lánguida de la Alta Inspección. Sin embargo, sí son claras y contundentes las enmiendas procedentes del nacionalismo soberanista y, en consecuencia, claros defensores del derecho de autodeterminación, representado por el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu que solicitó la supresión de la Alta Inspección de Educación, en plena sintonía con el Grupo Parlamentario Republicano (ERC), trasladando sus competencias a la Inspección de Educación territorial o autonómica. Adición que compartió plenamente el Grupo Parlamentario Plural con la excepción de que abrió la posibilidad de que pudiera existir algún órgano de coordinación con el

³³ En el debate de la Ley Orgánica de Educación de 2006, solo el diputado del Bloque Nacionalista Gallego, Francisco Rodríguez Sánchez, a través de su enmienda 113, propuso la supresión de la Alta Inspección, pues entendía que sus competencias debían corresponder a las Comunidades Autónomas. Por el contrario, los grupos nacionalistas, tanto el Partido Nacionalista Vasco, Esquerra Republicana de Cataluña y Convergencia y Unió, se limitaron a proponer mejoras técnicas con el fin, según manifestaron, que la Alta Inspección no se arrogase competencias que no le habilitaba el artículo 149.1.30 de la Constitución. El Grupo Parlamentario Popular se limitó a añadir alguna atribución a la Alta Inspección, que años después incorporaría a la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, como la inclusión de la fiscalización de los libros de texto o la elevación a las autoridades del Estado de una Memoria anual sobre el Estado de la enseñanza en España. Boletín Oficial de las Cortes Generales. VIII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 17 de noviembre de 2005, núm. 43-8. Enmiendas al articulado. 121/000043 Orgánica de Educación.

³⁴ Santiago Armesilla, en un excelente trabajo, se ha preguntado por las razones que han llevado a la izquierda española a una desafección en relación con la idea de España, encontrando en el triunfo del Krausismo y, en consecuencia, en la débil introducción en España de la obra de Hegel y de Marx como las razones, entre otras, que explican el débil armazón teórico de la izquierda con la cuestión nacional española.

Estado «sin que implique la existencia de funcionario específico»³⁵. Evidentemente, si se debilita la institución que ejerce funciones de fiscalización normativa se ensancha el espacio para desarrollar políticas en los territorios que les permitan pasar de modo progresivo «de un hecho nacional (nacionalidad) a un derecho con soberanía» (Ovejero, 2021, p.81). Y ello a pesar de que la democracia se sustenta en ciudadanos libres al margen de la autenticidad nacionalista. No podemos dejar de notar, ante esta postura de los partidos de la izquierda radical, su extraña mutación, pues donde antes ponían el acento en la igualdad y el universalismo, en su lugar levantan la nación y sus tradiciones del pasado (Águila, 2008, p.71-76); de ahí que entiendan que la Alta Inspección, que mira la totalidad, unidad y objetividad frente a la pluralidad, parcialidad y subjetividad, es un obstáculo en la defensa de la cultura particular y exclusiva que defienden. La Alta Inspección del Estado no se aviene al conservadurismo cultural que defienden, palanca de su nación en marcha.

En el espectro ideológico contrario encontramos a VOX, un partido proclive al uso de la argumentación emocional y que podemos situar dentro de un nacionalismo españolista tradicional, aunque en este caso concreto presentó un perfil moderado, pues se limitó a proponer el reforzamiento de la Alta Inspección al situar al frente de la misma a un funcionario del Cuerpo de Inspectores de Educación, con 10 años de ejercicio profesional y designado previo concurso-oposición, creyendo que de este modo la alejaba de la colonización política³⁶. Propuesta que ha reiterado con la presentación el 26 de noviembre de 2021 de una proposición no de ley a la mesa del Congreso, para su debate en la Comisión de Educación y Formación Profesional³⁷. Tras un recorrido legal y jurisprudencial, denuncia un vaciamiento de sus funciones al tiempo reclama la recuperación de atribuciones que se regularon en el Real Decreto

³⁵ Enmienda núm.129 al proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 3/2006, de 3 de mayo, de Educación, la presentó el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, opus.cit.*, p.99. La enmienda del Grupo Parlamentario Plural, compuesto por diversos grupos políticos como Más País, Compromís, Teruel Existe, Coalición Canaria, Nuevas Canarias, BNG. CUP., con el número 622, en *Ibidem*, p. 417. Aunque en el Boletín Oficial firman los grupos políticos colectivamente, es presumible que la CUP y BNG apoyaran la enmienda de Bildu y no la del Grupo Parlamentario Plural.

³⁶ Recuérdese que en el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, exigía que el puesto fuera ocupado por un miembro del cuerpo de inspectores de educación o de servicios.

³⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XIV Legislatura, Serie D: General, 9 de diciembre de 2021, núm. 373, pp.: 45-50. La proposición no de ley aparece regulada en el Título X, artículos 193 a 195, del Reglamento del Congreso. Se trata de una iniciativa de los grupos parlamentarios, sin fuerza vinculante, que una vez admitida por la Mesa del Congreso y debatida y aprobada en el Pleno, permite elevar al gobierno una resolución con el fin de que siga una determinada política en relación con la cuestión suscitada.

480/1981. Insta a desarrollar normativamente lo dispuesto en el artículo 150.3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, junto a sus medios materiales y humanos, con el fin de cumplir su misión de «observancia de los principios y normas constitucionales en los sistemas educativos de todas las regiones españolas y, señaladamente, los consagrados en los artículos 3 y 27 de la Constitución». Párrafo que terminaba con una coletilla que marca la posición españolista tradicional con su matriz conservador, al tiempo que reconoce que el problema territorial español está aplazado hasta el regreso de la centralización de competencias educativas: «Todo ello, en tanto en cuanto la competencia en materia de educación no sea asumida íntegramente por el Estado de nuevo». Pero lo cierto es que de la lectura de esta proposición no ley apenas se vislumbra una Alta Inspección distinta a la actual, pues el texto, con su retórica de buenas intenciones, sigue evocando en términos generales los rasgos de la Alta Inspección actual.

El Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda en la que reclamó la creación del Cuerpo administrativo de la Alta Inspección del Estado, dejando en una futura ley su configuración, la composición de su plantilla y el sistema de acceso, que sería por concurso-oposición³⁸. Futura ley que presentó a la mesa del Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 2021 a través de una proposición de ley³⁹. Proposición de ley en la que amplía las competencias actuales de la Alta Inspección al incluir: a) lo dispuesto en las normativa sobre las características de la documentación administrativa que se establezca con carácter básico; b) comprobar los libros de texto y material didáctico en lo referido a las enseñanzas comunes; c) la enseñanza de la lengua oficial del Estado dentro de los derechos lingüísticos; d) velar por la neutralidad ideológica; e) elevar a las autoridades del Estado una memoria anual sobre la enseñanza en las respectivas comunidades autónomas; f) asistir al Ministerio de Educación en las tareas encomendadas en el marco de la Unión Europea y en el ámbito de la cooperación internacional. La novedad está en que articula toda la Alta Inspección a través de un cuerpo administrativo – el Cuerpo de la Alta Inspección Educativa del Estado -, al que se accedería por concurso-oposición entre funcionarios

³⁸ Enmienda núm. 1130, en *Ibidem*, p. 771. El Grupo Parlamentario Popular, en su justificación, se limita escuetamente a señalar «mejora técnica»

³⁹ Proposición de Ley relativa a la creación del Cuerpo de Alta Inspección Educativa y de su regulación. Boletín Oficial de las Cortes Generales, XIV Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 27 de diciembre de 2021, núm. 212-1.

de la Inspección de educación o docentes, o del grupo A1 en las Administraciones educativas, con diez años de servicios efectivos. Compuesto por al menos cien funcionarios, la Alta Inspección estaría formada por un jefe nombrado por el Consejo de Ministros, con quince años de servicios efectivos y preferentemente miembro del Cuerpo de la Alta Inspección Educativa, por un período de 5 años, al que asistiría una Secretaría Técnica, desde la que se dirige e imparten instrucciones y órdenes⁴⁰. Esta estructura se completaría con la Alta Inspección en cada comunidad autónoma bajo la jefatura de un Alto Inspector Jefe. Para cumplir sus funciones refuerza sus facultades al incluir, en cualquier momento, la visita a los centros y establecimientos educativos, así como, además de recabar la información necesaria a los órganos gubernamentales, requerir la colaboración de la inspección de educación autonómica. Es cierto que intenta clarificar las relaciones de la Alta Inspección con el Ministerio y Cortes Generales, pero no lo es menos que se proponen actuaciones de dudosa constitucionalidad como que los órganos legislativos autonómicos puedan interesar la comparecencia de la Alta Inspección, impartir órdenes, visitar los centros educativos, recabar directamente la colaboración de la Inspección de educación autonómica⁴¹ o proponer al gobierno medidas sancionadoras. Al respecto cabe citar el artículo 2.4 de este proyecto de ley, que es copia literal de la disposición 5.4 del Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Si las medidas adoptadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma resultasen insuficientes y persistiera la infracción, el Ministerio de Educación podrá, por sí mismo, poner en ejecución lo prevenido en la legislación estatal, llegando, en su caso, a privar de efectos oficiales a las enseñanzas afectadas y a denegar la expedición de las titulaciones correspondientes».

⁴⁰ De acuerdo con su artículo 11, correspondería a la Secretaría Técnica: a) examinar los expedientes remitidos desde la Alta Inspección de las comunidades autónomas; b) proponer planes de actuación; c) elaborar la memoria anual; y d) asistir al Ministerio de Educación.

⁴¹ En el artículo 3 le lee: «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 están encomendadas». Y en el artículo 4. d) vuelve a situar a la inspección autonómica en una posición de subordinación al señalar la siguiente facultad: «requerir la colaboración de la Inspección educativa en las actuaciones que lleve a cabo, bien sean iniciadas de oficio o por denuncia de particulares».

Estamos ante un artículo plenamente inconstitucional, pues en 1982 se pronunció el Tribunal Constitucional con una interpretación vinculante ⁴²:

«La constitucionalidad de este precepto sería cuestionable si se entendiese que el mismo atribuye al Estado a través del Ministerio de Educación y Ciencia, competencias que vayan en contra de la delimitación establecida por la Constitución y los Estatutos, pero tal duda no tiene razón de ser si se lo interpreta como facultad de la Alta Inspección de comunicar la anomalía al órgano gubernamental a fin de que este remedie el incumplimiento detectado mediante el ejercicio de atribuciones propias y de acuerdo a los procedimientos establecidos por la Constitución y las Leyes».

Tiene la Alta Inspección la facultad de comunicar la anomalía al órgano gubernamental de la comunidad autónoma con el fin de que subsane el incumplimiento, pero a partir de aquí, si persiste el conflicto, no hay otro procedimiento que el constitucionalmente previsto, que no pasa por la sanción administrativa. Un pasaje que fue clarificado con un significado indubitado por la Sentencia del Tribunal Constitución 32/1983, en su fundamento jurídico 3, al interpretar la imposición de sanciones en el artículo 4.5 del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre, sobre planificación sanitaria, como competencia autonómica:

«Para no declarar incurso en exceso de incompetencia esta frase final ha de ser interpretada en el sentido de que quienes impongan, si procede, la sanción correspondiente habrán de ser, en todo caso, los órganos competentes de la Comunidad y no las autoridades del Estado».

La Constitución no ha colocado a las comunidades autónomas en dependencia jerárquica de la Administración del Estado, porque tal situación no es compatible con el principio de autonomía y con su esfera competencial⁴³. Bajo este esquema la jurisprudencia constitucional ha expuesto con notoria claridad el modelo constitucional de controles del Estado sobre las entidades locales y comunidades autónomas⁴⁴:

⁴² STC 6/1982, 22 de febrero, FJ9

⁴³ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12; 134/2011, de 20 de julio, FJ10; 130/2013, de 4 de junio, FJ9 y 101/2016, de 25 de mayo, FJ7. Un resumen que sintetiza la doctrina constitucional sobre el sistema de controles administrativos del Estado sobre las comunidades autónomas en STC 79/2017, de 22 de junio, FJ17.

⁴⁴ STC 79/2017, 22 de junio, FJ17.

«el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas viene determinado en primer lugar por la Constitución, que ha dispuesto el control de constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley [art. 153 a) CE]; el control de la Administración autonómica por la jurisdicción contencioso-administrativa [153 c) CE]; el control extraordinario, previsto por el artículo 155 CE, cuando una Comunidad Autónoma incumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impusieran o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España; el control del artículo 161.2 CE, que permite al Gobierno impugnar, ante el Tribunal Constitucional, las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas así como el eventual control del Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando la Comunidad ejerce funciones delegadas [art. 153 b)], en relación con el 150.2 CE [STC 6/1982, de 22 de febrero (FJ 7)].

Ahora bien, este sistema de controles, como ya constatamos en la STC 6/1982 «no se agota con los que enuncia la Constitución, sino que ha de ser completado con aquellos que pueden definir los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas» (FJ 7).»

Luego, fuera de este esquema constitucional no hay sanción administrativa posible. Una sanción como la de dejar sin efectos oficiales las enseñanzas afectadas y denegar la expedición de las titulaciones, como propone el Grupo Parlamentario Popular, es claramente inconstitucional e incompatible con el principio de autonomía y su esfera competencial. Todo control ex post tiene que pasar por los tribunales, pues es el modelo de control constitucionalmente previsto. La Alta Inspección de Educación del Estado reviste un carácter jurídico en su contenido y ejercicio, al igual que en los países descentralizados de nuestro entorno europeo.

Del recorrido en perspectiva histórica que hemos trazado debería quedar claro a los partidos políticos, medios de comunicación y a la sociedad en general que la supervisión de la ejecución normativa por parte de las comunidades autónomas, siguiendo el modelo propuesto por Heinrich Triepel (citado en García de Enterría, pp.21-31), cuando pasa de la información, comprobación y detección a la fase de corrección, entonces hay que ir a la figura del requerimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 32 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y desde esta palanca a la justicia para que resuelva el correspondiente

litigio. No hay atajos administrativos. Y no los hay ni en el derecho comparado ni en nuestro actual ordenamiento.

Valoración final

Hemos trazado su breve historia con el respaldo de la voluntad constitucional y el ejemplo comparado. Como hemos expuesto están definidos sus contornos, sus posibilidades y límites, pero a lo largo de su historia ha mostrado una vida lánguida. Hay una evidente desconexión entre su figura y sus atribuciones, incapaz, dada su lógica dependencia política y falta de autonomía, de tomar la iniciativa cuando el Estado de Derecho en el ámbito educativo es conculcado. Un hecho reconocido desde el propio Ministerio de Educación, pues con ocasión del incidente del llamado Pin Parental con el gobierno autonómico de Murcia, ante la tardanza de la Alta Inspección en dar la alerta correspondiente, el Subsecretario del Ministerio, con fecha de 17 de enero de 2020, recordó a todas las Altas Inspecciones «la obligación de llevar a cabo con la máxima diligencia, en la que se incluye la inmediatez, las funciones que por ley tiene atribuidas»⁴⁵. Pero el ejemplo más palmario de inhibición, y no es la primera vez, ha ocurrido recientemente, con ocasión, en un ejercicio autoritario y de desprecio al Estado de Derecho, de la resistencia del gobierno de Cataluña a cumplir la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 16 de diciembre de 2020. Inspirada en una sentencia europea, vino a decir que, sin perjuicio del catalán, debe mantenerse la presencia vehicular del castellano en una proporción razonable del 25%. Y es que, como se afirma en otra sentencia posterior del Tribunal Supremo de Cataluña - 4/2021, de 23 de marzo-, las autoridades catalanas deben de abstenerse de incumplir la Constitución, porque «la obligatoriedad de que el castellano sea lengua vehicular en la enseñanza deriva directamente de la Constitución, de ahí que la modificación operada por la Ley Orgánica 3/2020, de la disposición adicional trigésima octava de la LOE no afecta al estatus del castellano como lengua vehicular»⁴⁶. La respuesta de las autoridades catalanas es de resistencia y desobediencia declarada en el ACUERDO GOV/1/2022, de 4 de enero, sobre la

⁴⁵ Con fecha de 17 de enero de 2020, casi cinco meses después de dictadas las Instrucciones sobre el Pin Parental por la Consejería de Educación de Murcia, recurrió el Ministerio de Educación estas y logró que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo las suspendiera cautelarmente.

⁴⁶ STSC 4/2021, de 23 de marzo, rec. 281/2018.

defensa del catalán, de las escuelas y de la cohesión social, publicado en el DOGC de 5 de enero. Su acuerdo tercero es una arbitraria intimidación a los ciudadanos que decidan ejercer sus derechos ante la Administración o los tribunales al:

«Exigir responsabilidades por la vía correspondiente, ya sea política, penal, administrativa o de otra naturaleza, a todas aquellas personas o entidades que ataquen injustamente a personas o colectivos por la defensa y el uso del catalán o por el ejercicio de sus funciones».

Frente a este Acuerdo debería haber instado la Alta Inspección del Estado su depuración del ordenamiento jurídico utilizando la figura del requerimiento y, con el apoyo de la Abogacía del Estado, posterior recurso contencioso administrativo, incluso con solicitud de medidas cautelares. Pero la respuesta ha sido acogerse a la sombra del dontancredismo. Y debería haber actuado, pues la redacción del acuerdo precitado es muy grave en un Estado de Derecho y democrático, al exigir responsabilidades políticas, penales, administrativas o ese intimidatorio «de otra naturaleza» a personas o entidades que ataquen «injustamente» al catalán o a quienes ejercen funciones en su defensa y uso. Es toda una coacción a los ciudadanos al sostenerse el acuerdo sobre el enigmático concepto de injusticia, lo que otorga un poder discrecional y arbitrario al poder ejecutivo catalán al apropiarse de la apreciación de qué es lo justo o injusto, lo que perturba e invade de angustia la vida de parte de los catalanes. Al abrirse la veda para que un partido político, desde el poder ejecutivo, decida cuando una actuación relacionada con el uso del catalán es justa o injusta, entonces está tratando de instalar el miedo en la sociedad. Si un ciudadano decide acudir a los tribunales en defensa del cumplimiento del 25 % de clases en castellano en la enseñanza obligatoria: ¿sería una actuación injusta a ojos del poder independentista y lanzará sobre él la maquinaria administrativa, penal y policial? Si es así, ¿el acuerdo es una velada amenaza para evitar hacer realidad el principio democrático y constitucional de la tutela judicial efectiva? Afortunadamente, dado el dontancredismo de la Alta Inspección del Estado, en una sociedad madura y democrática como la española, ante este sombrío acuerdo, disponen los ciudadanos de vías jurídicas de defensa ante el incumplimiento de las sentencias judiciales:

- Artículos 103 y 104 de la Ley 29/1988, de 13 de julio de la jurisdicción contencioso-administrativa, que habilita a instar su ejecución forzosa,

pasados dos meses desde la notificación de una sentencia firme, «a cualquiera de las partes y personas afectadas»

- Artículo 410 y 412 – sólo afecta a funcionarios – del Código Penal.
- La vía constitucional representada por el artículo 155 de la Constitución española.
- Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea que asienta como uno de sus valores la defensa del Estado de derecho y que ha reforzado el documento intitulado *Refuerzo del Estado en la Unión Europea. Propuesta de actuación*⁴⁷, solicitando, en consecuencia, el apoyo de la Comisión cuando fallan los mecanismos nacionales o, agotadas las vías judiciales nacionales, acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

No solo la Alta Inspección de Educación dispone de atribuciones para asegurar la sumisión a la unidad constitucional en defensa del título competencial del Estado en educación en materia no universitaria, pues otras unidades administrativas también cumplen esta finalidad, como la Comisión de Seguimiento de Disposiciones Autonómicas, inserta en el organigrama en la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, del Ministerio de Política Territorial. La Alta Inspección es una figura, como hemos visto al tratar el origen y situación de la supervisión en el derecho comparado, incluido el precedente de nuestra Segunda República, de carácter jurídico en su contenido y ejercicio. Nuestro sistema de control de los entes territoriales es análogo al título de vigilancia en el federalismo de ejecución que han regulado en aquellos países que han distribuido los poderes normativos y ejecutivos entre los diversos niveles de la organización territorial. No somos originales. Un título competencial que puede mantenerse en el estado actual, reforzarse respetando el ámbito propio de las autonomías o bien dejar en manos de otros organismos del Estado esta función de vigilancia. Es cierto, como señaló Joaquín Torno Más, que la Alta Inspección lleva una vida lánguida después de años sin regular su desarrollo, autonomía e imparcialidad técnica, más el lastre de su carácter vicarial y subordinado; pero no lo es menos, en una estructura política y jurídica compleja con múltiples fuentes de decisión y sin estructuras políticas articuladas que resuelvan los conflictos

⁴⁷<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=ES>. Publicado el 17 de julio de 2019.

de interés (Pérez, 2016, pp.345-347)⁴⁸, que no es responsable en exclusiva de su ineficacia. La responsabilidad última hay situarla en un sistema constitucional abierto y con grietas en la lealtad a un Estado que se asienta en la unidad de la nación española (Solozábal, 2019, p.411)⁴⁹ junto al respeto a las reglas democráticas predeterminadas (Álvarez Junco, 2016, p.199)⁵⁰.

Financiación

Sin Financiación expresa.

Conflicto de intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas

Águila, R. del (2008). *Crítica de las ideologías. El peligro de los ideales*. Madrid: Taurus.

Álvarez-Álvarez, C; Rodríguez-Bravo, M. F. y Camacho-Prats, A. (2019). La alta inspección en educación: un servicio desconocido del sistema educativo español. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 27, Nº. 82, 15 de julio.

Álvarez Junco, J. (2016). *Dioses útiles. Naciones y Nacionalismos*, Barcelona: Galaxia Gutenberg.

⁴⁸ Las propuestas a las soluciones territoriales son diversas, como señala el hispanista Josep Pérez. Unos partidos políticos alientan la simetría de competencias autonómicas, el socialismo catalán con Pasqual Maragall a la cabeza defendía el federalismo asimétrico, el nacionalismo catalán en una época hablaba de la soberanía compartida y hoy de la independencia, mientras que el Partido Nacionalista Vasco defendió la nación asociada.

⁴⁹ No hay unidad de Estado, afirma Juan José Solozábal, sin la unidad de su causa que es la nación.

⁵⁰ Álvarez Junco explica con meridiana claridad la situación en perspectiva histórica: «La Transición a la democracia...que resolvió tantos problemas, no consiguió resolver el de la distribución territorial del poder ni el de la consolidación de la identidad nacional. La Transición fue un pacto de élites que no se planteó una nueva educación política que incorporara como ingrediente esencial la identidad colectiva compartida...al transferir la educación y la cultura a los nacionalistas, se dejó en sus manos la formación de las nuevas generaciones, que han crecido al margen de los mitos españolistas y entre las que tienen gran atractivo hoy las demandas independentistas. Esta es la situación actual».

- Arias Guedón, S. (2016). *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Armesilla, S. (2017). *El marxismo y la cuestión nacional española*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Béjar, H. (2007). Los discursos del nacionalismo en España. *Claves de Razón Práctica*. Julio-agosto, núm. 174, pp.36-40.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados XII Legislatura, Propositiones de Ley, 27 de octubre de 2017, nº-168-1.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 20 de octubre de 2020, núm. 7-2.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales. VIII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 17 de noviembre de 2005, núm. 43-8.
- Casanova, J. (2007). *República y guerra civil*. Barcelona: Crítica, Vol.8 Historia de España dirigida por Josep Fontana y Ramón Villares.
- Cascajo Castro, J.L. (1984). En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada alta inspección, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm 10, 2, pp. 89-102.
- Consejo de Estado (2006). Informe sobre modificaciones de la Constitución Española, Disponible: <https://www.consejo-estado.es/>
- Cortes. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 49, 29 de diciembre de 1979.
- Damián Traverso, J. (1978). *Educación y Constitución*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, Libros I y II.
- Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española, núm. 45, 25 de septiembre de 1931.
- Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española, núm. 200, 14 de julio de 1931.
- Diario de Sesiones de las Cortes. Legislatura 1931-1933, núm. 79.

- Esteban Frades, S. (2019). El devenir de la Alta Inspección educativa: una situación inconclusa. *Avances en supervisión educativa*, núm. 31, disponible: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/654/544>.
- Fernández González, D. (2017). La alta inspección de educación. En Vázquez Cano, E. (Coord), *La inspección y supervisión de los centros educativos*. Madrid: UNED, pp. 115-132.
- Fleiner, T. y Prodolliet, J. (1997). La ejecución en Suiza. En *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, p.182-197.
- Galván Palomo, F. (2008). La Alta Inspección. *Avances de Supervisión Educativa*, núm.9, disponible: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/330>.
- García de Enterría, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*. Madrid: Cuaderno Civitas.
- Gil-Robles, J.M. (1986). *Control y autonomías*. Madrid: Cuadernos Civitas.
- Informe sobre modificaciones de la Constitución Española (2006). Consejo de Estado. Disponible: <https://www.consejo-estado.es/>
- Muñoz Machado, S. (2013). *Crisis y restitución de la estructura territorial*. Madrid: Iustel.
- Ovejero, F. (2021). *Secesionismo y Democracia*. Barcelona: Página indómita.
- Pérez, J. (2016). *Entender la historia de España*. Madrid: La esfera de los libros.
- Proposición de Ley relativa a la creación del Cuerpo de Alta Inspección Educativa y de su regulación. Boletín Oficial de las Cortes Generales, XIV Legislatura, Serie B: Proposiciones de ley, 27 de diciembre de 2021, núm. 212-1.
- Proposición no de Ley para el fortalecimiento de la Alta Inspección educativa, Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. XIV Legislatura, Serie D: General, 9 de diciembre de 2021, núm. 373, pp.: 45-50.
- Ramírez Aísa, E. (2021). *La Inspección de Educación y el artículo 27.8 de la Constitución Española*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Ramírez Aísa, E. (2022). La Alta Inspección del Estado en materia de educación. Justificación, contenido y más allá de su vida lánguida. En Ramírez Aísa, E.

(Coord.): *La Inspección de Educación desde el Estado*. Madrid: USIE. Colección Educa Nova, núm.3, pp. 149-193.

Refuerzo del Estado en la Unión Europea. Propuesta de actuación. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, disponible: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&from=ES>.

Publicado el 17 de julio de 2019.

Scholsem, J. C. (1995). Presentación de la Constitución Belga. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 20, enero-abril, pp. 61-164.

Smith, A. D. (1976). *Las teorías del nacionalismo*. Barcelona: Edicions 62.

Solé Turá, J. (2019). *Nacionalidades y nacionalismos. Autonomías, federalismo, autodeterminación*. Barcelona: El Viejo Topo.

Solozábal Echavarría, J.J (2019). *Pensamiento federal y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.

Tobeña, A. (2021). *Fragmented Catalonia: Divisive Legacies of a Push for Secession*. Policy network Rowman&Littlefield.

Tornaforch Yuste, X. (2004). Los debates del Estatuto de Autonomía de Cataluña en las Cortes Republicanas (mayo-agosto 1932). El idioma catalán y el sistema escolar», HAOL, núm.4, disponible: <https://dialnet.unirioja.es/>

Torno Mas, J. (1997). La reforma de la Administración periférica del Estado, en VV.AA, *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonomics, pp. 19-73.

Vila Miranda, C. (1984). Concreciones sobre la función de alta inspección como supervisión. *Revista de Derecho Político*, UNED, 21, pp.179-183.