

## SISTEMA EDUCATIVO Y ALTA INSPECCIÓN

escrito por Francisco Galván Palomo

**Francisco Galván Palomo**  
*Director de la Alta Inspección en Madrid*

### RESUMEN

La Alta Inspección, prevista en Ley Orgánica de Educación, puede ser considerada como un procedimiento lícito de control y, en consecuencia, se hace necesario su acceso a centros y servicios, porque es evidente que los actos de comprobación precisos para su específica misión no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica. El artículo contiene la naturaleza, funciones y una breve historia de la Alta Inspección.

En otro artículo, que también publicó esta revista[i], describía lo que es la Alta Inspección de Educación, las funciones que el legislador le ha asignado y la estructura que tiene en nuestro estado de las Autonomías. Hoy pretendo complementar aquel trabajo y decir algo sobre la pequeña historia de esta institución, lo que hace cotidianamente y lo que, a mi juicio, quizás pudiera hacer.

### LAS COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN.

Nuestra Carta Magna[iii] establece (149.1.1ª) que la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales es una competencia exclusiva del Estado; igualmente, en su artículo 149.1.30ª, indica que el Estado tiene competencia exclusiva en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. De acuerdo con estas competencias se configura normativamente la Alta Inspección de Educación en los artículos 149 y 150 de la LOE[iiii].

Las competencias de las Comunidades Autónomas están recogidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y determinan básicamente que son plenas respecto a la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus respectivos territorios, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior y de la Alta Inspección necesaria para el cumplimiento y garantía de las competencias reservadas al Estado, si bien observamos que, en algunos de los estatutos de autonomía últimamente revisados, no se recoge ya esta mención a la Alta Inspección.

En consecuencia con lo anteriormente dicho, se entiende que:

- la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas
- las competencias del Estado en materia de enseñanza se basan en el derecho fundamental a la educación, correspondiendo al Estado garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho y de la ordenación general del sistema educativo, a través de la promulgación de la normativa básica que regule el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos

- en línea con lo manifestado por el Tribunal Constitucional, los respectivos fines de inspección técnica y de la alta inspección, no pueden confundirse, ni duplicarse la acción administrativa de aquélla, ni tampoco vaciar de contenido las competencias de las comunidades autónomas, bajo pretexto de inspección por parte del Estado
- la Alta Inspección ha de garantizar únicamente el cumplimiento de las competencias que corresponden al Estado
- la Alta Inspección requiere y debe aceptar una colaboración con la administración educativa autonómica, compatible con el respeto de las funciones legislativas, ejecutivas y de garantía del propio ordenamiento autonómico

Parece haber coincidencia en que todas las competencias exclusivas que en materia de enseñanza corresponden al Estado son de naturaleza normativa, exceptuando la Alta Inspección, aunque, coincidiendo con el Tribunal Constitucional, se puede entender que el Estado también ha de conservar y ejercer, las competencias ejecutivas que permitan tener un sistema educativo homologado en todo el territorio nacional. La inspección técnica transferida para cumplir las funciones que tiene atribuidas en la legislación vigente la administración educativa autonómica, y en especial para velar por el cumplimiento de la normativa en el ámbito de la enseñanza, exige una intervención directa en los centros, pero la Alta Inspección puede también requerirla, en cuanto debe discernir las posibles disfunciones en el ámbito de las respectivas competencias del Estado y Comunidad Autónoma y así se le atribuye en el señalado RD 480/1981, cuya constitucionalidad es reconocida en la ya mencionada sentencia del Alto Tribunal, que en artículo 6 dice: *“Los funcionarios de la alta inspección del Estado podrán efectuar cuantas comprobaciones sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, manteniendo en todo momento, y de modo especial cuando en el ejercicio de sus funciones precisen girar una visita de inspección, las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma”*, artículo que tiene el refrendo del Tribunal Constitucional según el fallo de la sentencia que hemos mencionado.

Por ello compartimos la idea de que la Alta Inspección, prevista en Ley Orgánica de Educación, puede ser considerada como un procedimiento lícito de control y, en consecuencia, se puede hacer necesario su acceso a centros y servicios, porque es evidente que los actos de comprobación precisos para su específica misión no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica. Por otro lado, piénsese en las actuaciones de inspección que realiza la Unión Europea en sus países miembros, por ejemplo en el los centros educativos del nuestro para comprobación del cumplimiento de los requisitos sobre la aplicación de los fondos FEDER; sería cuando menos paradójico que la UE pudiera realizar acciones de inspección sobre la ejecución de sus competencias y que el Estado no pudiera hacer lo mismo en los territorios autonómicos.

## **PEQUEÑA HISTORIA.**

Según me contaba no hace mucho un buen amigo que participó en las negociaciones conducentes al primer traspaso educativo, durante los primeros pasos de la Constitución de 1978, a Cataluña y País Vasco, uno de los temas en los que inicialmente no había coincidencia entre el Estado y las dos comunidades autónomas era el de la inspección, conflicto que más tarde acabaría en el Tribunal Constitucional. La solución aplicada, que hoy conocemos, fue el traspaso de la inspección educativa a las dos comunidades autónomas y el desarrollo y puesta en marcha de la Alta Inspección<sup>[iv]</sup> que se reservó el Estado en disposición adicional de la LOECE<sup>[v]</sup>. De esta pequeño “cotilleo” se puede deducir que los problemas de la articulación de la inspección en el sistema educativo tienen su presencia ya en el comienzo del traspaso de bienes y servicios educativos a las autonomías.

El ejercicio de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza se regula inicialmente mediante el Real Decreto 480/1981, para los servicios correspondientes en las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña que fueron las primeras administraciones en recibir el traspaso de la gestión del sistema educativo en sus respectivos territorios. Como se puede leer en el preámbulo del Real Decreto, este desarrollo normativo de la Alta Inspección de Educación se hace con referencia a tres Leyes Orgánicas: los Estatutos de Autonomía de las dos comunidades afectadas y la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) DE 1980. Esta primera regulación incluye su definición funcional indicando que *“La alta inspección garantizará el cumplimiento de las facultades atribuidas al estado en materia de enseñanza en las comunidades autónomas, la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y de las leyes orgánicas que desarrollen el artículo 27 de la constitución”*. También entra en su régimen de personal al decir que *“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 dichas funciones”*

Posteriormente, en sucesivos desarrollos (RR.DD.) se van creando los servicios de Alta Inspección en las comunidades autónomas cuyas administraciones reciben el traspaso de la gestión educativa: Galicia y Andalucía en 1983<sup>[vi]</sup> haciendo extensivo a ellas lo ya dispuesto en el RD 480/1981, Canarias y Valencia en 1985<sup>[vii]</sup> momento en el que *“se crean los servicios territoriales de alta inspección en las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Valencia”*, integrados en las respectivas Delegaciones del Gobierno y se avanza más en las cuestiones de personal al indicar que contarán con un director, que tendrá nivel de subdirector general y una dotación máxima de cinco puestos de alta inspección. Baleares en 1998<sup>[viii]</sup> y, por último, en 2000<sup>[ix]</sup> se completa la red con la creación de los servicios correspondientes en las restantes comunidades autónomas.

Desde el punto de vista de la organización de los servicios de Alta Inspección se produce un cambio en 1997<sup>[x]</sup>, ya que se regula la integración de los servicios periféricos del estado en las estructuras de las respectivas Delegaciones del Gobierno y en 1998 se llega a la configuración vigente con la denominación como Área Funcional de Alta Inspección de Educación.

El Real Decreto 480/1981 que inicia el desarrollo normativo de la Alta Inspección, según se ha dicho, es recurrido ante el tribunal Constitucional por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco, lo que da lugar a sentencia de dicho tribunal<sup>[xi]</sup> que viene a reconocer su constitucionalidad y las competencias del Estado en la materia.

## **Y LA ALTA INSPECCIÓN... ¿QUÉ HACE?**

En el trabajo cotidiano de la Ata Inspección no es infrecuente que se presenten casos por ciudadanos que consideran no haber sido tratados correctamente por la administración, en cuestiones relacionadas con sus derechos educativos, como en la admisión de alumnos, en recibir la enseñanza en castellano, en el respeto a los mínimos curriculares, respecto al currículo académico y obtención de un título, etc., situaciones todas ellas que tienen que ver con la aplicación de la normativa básica en los distintos territorios autonómicos, que, aunque pueda estar correctamente plasmada en boletín oficial de la comunidad, pudiera tener desajustes en su ejecución, lo que entraría en colisión con las competencias estatales de garantía del derecho a la educación.

Este tipo de cuestiones planteadas por los ciudadanos solo es tratado ahora en la Alta Inspección desde la perspectiva normativa, es decir, se verifica si la comunidad autónoma

ha respetado en el desarrollo normativo los aspectos básicos correspondientes, sin poder comprobar si en la ejecución se pudiera haber producido algún grado de incumplimiento en línea con lo manifestado por los ciudadanos. La respuesta a estos ciudadanos suele ser siempre en el sentido de que no es posible intervenir en casuísticas concretas, que no se puede controlar la ejecución de la normativa básica ya que la Alta Inspección no puede girar visita a centros y servicios educativos, por lo que no es posible realizar comprobación de las presuntas disfunciones señaladas. Para la continuidad de la defensa de sus derechos, a estos ciudadanos les queda recurrir ante la administración educativa –a veces se les remite a la inspección de educación-, al Defensor del Pueblo o los tribunales. Ante esta respuesta, algunas reacciones de los ciudadanos son de incredulidad y, a veces, suelen decir: “y la Alta Inspección... ¿qué hace?”

Hace algún tiempo, después de promulgada la LOE, participé, junto a un grupo de expertos colegas de reconocido prestigio en la inspección educativa, en un proyecto de borrador de desarrollo de la Alta Inspección y el primer problema que hubo que consensuar era si la Alta Inspección tenía sentido en el actual Estado de las Autonomías que los españoles nos hemos dado. Tras arduo debate, llegamos al acuerdo, no sin alguna posición personal reticente, de que la Alta Inspección no solo tiene sentido, sino que también una tarea importante que desempeñar para contribuir a la mejora del funcionamiento del sistema educativo en el Estado.

Entre los argumentos manejados para el análisis de la utilidad de la Alta Inspección se encontraban los siguientes:

- La gestión del Sistema Educativo está traspasada a las CC. AA. Y, puesto que aquellas son también estado, no es necesario que otra institución ajena a su administración intervenga, sobre estos asuntos, en su territorio.
- En contraposición a ello se argumentaba que el Estado mantiene, de acuerdo con la Constitución, competencias compartidas y exclusivas en educación que tienen que implementarse en las CC.AA., lo que requiere de algún órgano que intervenga en ello para verificar su ejecución de acuerdo con dichas competencias, y el órgano más idóneo de que dispone el Estado para ello es la Alta Inspección.

Como ya se decía en el anterior artículo que se ha mencionado más arriba, lo que, en la actualidad, hace esta institución se puede estructurar de la siguiente manera:

- Tareas de seguimiento del desarrollo normativo del Sistema Educativo de la Comunidad Autónoma.
- Tareas de gestión administrativa, fundamentalmente relacionadas con la homologación de estudios extranjeros.
- Tareas protocolarias.

En cuanto a las otras funciones que pudiera hacer la Alta Inspección, que ningún otro órgano de la Administración hace, está recogido en las competencias que le asigna la LOE, aunque no se han desarrollado hasta ahora, y por tanto no hay protocolos para su aplicación. En recientes entrevistas realizadas al ex ministro de Educación José María Maravall, al ser preguntado por la influencia del Gobierno después de transferidas las competencias en educación, tras referirse al artículo 149 de la Constitución como marco regulador, hablaba de la Alta Inspección, por ejemplo decía[xii]: “Además de garantizar el cumplimiento de las leyes, el Estado debería recuperar un instrumento fundamental que es la alta inspección”.

En el funcionamiento cotidiano de nuestro sistema educativo se detectan algunos desajuste, todavía pocos y asilados, que producen incomodidades, algunas veces no pequeñas, a los

usuarios y que, en ocasiones, hemos visto publicadas en la prensa. A modo de ejemplo se puede indicar:

- Ciertas dificultades en la movilidad del alumnado entre las distintas CC.AA., debidas a las peculiaridades del currículo en cada una de ellas, singularmente en FP por los módulos específicos.
- Peculiaridades en la regulación que se aplica a la selección del profesorado en los distintos centros educativos bilingües, que pueden suponer dificultades a la movilidad del profesorado de los distintos cuerpos.
- Diferencias curriculares que puedan alejar lo que se enseña de los mínimos básicos.
- Visiones propias en la aplicación de la normativa de admisión del alumnado y conciertos educativos que pudieran suponer desajustes con la normativa básica y afectar a los derechos de los alumnos.
- Etc.

No comparto la idea alarmista de quienes dicen hay 17 sistemas educativos en la práctica actualmente en España, pero si creo que hay una cierta tendencia a particularizar la gestión de la enseñanza por las distintas administraciones educativas, lo que puede generar ciertos perjuicios en los usuarios para su movilidad a través del territorio nacional y, en ciertos casos, con riesgo de discriminación según la comunidad autónoma donde el ciudadano vive.

Finalmente, se puede concluir que el Estado tiene competencias exclusivas y compartidas, como se ha dicho más arriba, que han de ejercerse en todo el territorio nacional y el único órgano que existe, con posibilidades de actuar en esta tarea para verificar su ejecución, es la Alta Inspección, aunque para ello deberá regularse cómo hacerlo.

Madrid, a 28 de noviembre de 2011

---

**[i]** Octubre 2008, Revista nº 9.

**[ii]** Constitución Española de 1978.

**[iii]** Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

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

**[v]** Ley Orgánica 5/1980, de la Jefatura del Estado, de 19 de Junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares.

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

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

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

**[ix]** 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.

**[x]** Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno.

**[xi]** Sentencia del Tribunal Constitucional nº 6/1982, de 22 de febrero.

**[xii]** El Público, 25/09/2011.