



# la **visita** de **inspección**



# la **visita** de **inspección**



**Comunidad  
de Madrid**

Viceconsejería  
de Organización Educativa  
CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN,  
UNIVERSIDADES, CIENCIA  
Y PORTAVOCÍA

# créditos

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES,  
CIENCIA Y PORTAVOCÍA

Consejero de Educación, Universidades,  
Ciencia y Portavocía

Enrique Ossorio Crespo

Viceconsejera de Organización Educativa

Nadia Álvarez Padilla

Subdirector General de Inspección Educativa

Luis Abad Merino

Autor

Inspector del Servicio de Inspección Educativa de Madrid Capital

Fernando Tébar Cuesta

Ilustración de cubierta

Cristina Ibáñez Bello

## La visita de inspección

© Comunidad de Madrid

Edita: Viceconsejería de Organización Educativa

Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía

C/ Santa Hortensia, 30

28002 Madrid

sginspeccion@educa.madrid.org

[www.madrid.org/publicamadrid](http://www.madrid.org/publicamadrid)

Soporte: Publicación en línea en formato PDF

Maquetación: BOCM

Edición: 05/2022

ISBN: 978-84-451-3978-3

Publicado en España / Published in Spain



Esta versión forma parte de la Biblioteca Virtual de la Comunidad de Madrid y las condiciones de su distribución y difusión se encuentran amparadas por el marco legal de la misma.



[comunidad.madrid/publicamadrid](http://comunidad.madrid/publicamadrid)

## Introducción

El filósofo y economista JM. Keynes (1883-1946) dejó escrita<sup>1</sup> una de las frases más famosas de la historia «*In the long run we are all dead*». La cual nos lleva, al menos, a pensar en dos direcciones, en su aplicación a los individuos, a la que no habrá nada que objetar, y también en su correspondiente a las instituciones, y entonces las dudas surgen desde todos los ángulos. Al reflexionar sobre una institución como el Servicio de Inspección, vemos que no es aplicable la famosa frase, dado que no se está lejos de cumplir el 200 aniversario de su creación. ¿Qué diferencia entonces el largo plazo para unas instituciones y para otras? La respuesta es compleja, pero aplicada a la Inspección de educación (IE) es fácil obtener una respuesta si pensamos en su finalidad, que después se verá en las páginas del libro, pero especialmente en la diferenciación como funcionarios de sus integrantes, al destacar por su compromiso con la educación, la pasión con la que desarrollan su trabajo, la dedicación diaria y, ese plus de humanidad que marca la diferencia en la búsqueda de la calidad.

El libro se ordena en tres capítulos aparentemente disjuntos: resumen histórico de la IE, monográfico sobre la visita de Inspección y, un estudio sobre los centros educativos. Al estar dividido facilita su lectura o consulta, sin embargo, conserva unidad central, pues la visita no se puede entender sin conocer el pasado, la necesidad de la misma y las circunstancias de cada momento. Del mismo modo, la actuación de la IE se orienta a los centros educativos, y por tanto, el conocer los diversos tipos, su idiosincrasia y la conseguida autonomía, constituye una fuente preparatoria del trabajo de calidad del IE.

Se ha intentado redactar un libro ligero de lectura en cualquiera de sus partes, en la primera atendiendo a los buenos textos que sobre la Historia de la Inspección se han escrito, hay que destacar la base de los textos selectos de M.<sup>a</sup> Teresa López del Castillo, y tantos otros autores que han profundizado en los diversos aspectos y momentos de la IE por lo que el autor ha sido consciente de su modestia y no pretende realizar otro tratado sobre la Historia de la Inspección, sino un breve resumen de la misma que sirva de soporte histórico tanto para los no iniciados como para los lectores con experiencia en la IE.

La segunda parte, dedicada a la visita de inspección después de hacer un pequeño recorrido por las vicisitudes de la misma, con sus finalidades según la época histórica, se centra en caracterizar la visita según los distintos autores que han dedicado tiempo e inteligencia a hablar de la misma. Y en esta parte hay que rendir homenaje al mejor autor que ha tratado el tema: el Inspector Soler Fierrez, que ha dedicado

---

<sup>1</sup> *Tratado sobre la reforma monetaria* (1923) (Cap. 3, p. 80).

un gran número de libros y artículos a las muchas facetas y ángulos desde los que contemplar la IE.

Y la última parte, dedicada a los centros educativos, en la que se ha procurado tratar numerosos aspectos referidos a los mismos, desde su tipología, la distinción entre centros públicos y centros concertados, el estudio de la inspección como factor de calidad, la repercusión de la autonomía de los centros en los resultados escolares o cómo la IE puede mejorar la misma, y por tanto, la calidad de la enseñanza.

En cada una de las tres partes se procura dar al final de la misma la bibliografía consultada, pues se piensa que se acerca más al lector al tema que acaba de consultar o que le interesa y por tanto, preferible a una extensa bibliografía al final del libro, pero de más difícil lectura y que se haría solo por los muy iniciados o muy interesados.

Esperemos que la obra tenga solidez suficiente para ayudar a los que se acerquen a su lectura, pues la base de la misma hay que buscarla en el tiempo empleado en su elaboración y en el trabajo de selección de la documentación que se cita.

La redacción final del libro coincide en el tiempo con la situación de pandemia vivida por el covid19 lo que ha obligado a la IE a cambiar sus métodos de trabajo para poder seguir ejerciendo su labor de asesoramiento y ayuda a los centros educativos como expresión de su función de servicio público. Durante esta época, la Inspección se ha considerado no ya un miembro más de la sociedad, sino como parte de la solución.

Donde más se va a notar en la actividad de la IE en esta época de teletrabajo derivada del covid, va a ser en una de sus facetas principales como es la de la visita a los centros. El teletrabajo probablemente se convierta en un complemento real al trabajo presencial, pero será necesario evaluar su alcance, estudiar sus fortalezas y debilidades, proponer mejoras y adaptarse por ambos lados (quien realiza la visita y quien la recibe) a la sociedad cada vez más digitalizada.

En el corto plazo será difícil cambiar, pero la adaptación a las nuevas circunstancias sanitarias y sus derivadas para el trabajo *on line* de profesores y alumnos, exigirá transformar las funciones propias de la inspección en la era digital y, en paralelo, un plan de futuro a medio plazo más estratégico, con cambios estructurales en la organización y en el uso intensivo de las capacidades digitales.

Madrid, 2021



## índice

### Un resumen de la historia de la Inspección de educación

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| Origen histórico .....                                   | 12 |
| La Constitución de 1812 .....                            | 13 |
| Creación de la Inspección de Enseñanza Primaria .....    | 15 |
| La Ley de Instrucción Pública de 1857 (Ley Moyano) ..... | 17 |
| Romanones .....                                          | 19 |
| La II República .....                                    | 21 |
| La ILE y la FAE .....                                    | 23 |
| La Inspección en la etapa franquista, (1936–1975) .....  | 25 |
| Ley 14/1970 (LGE) .....                                  | 32 |
| La Inspección en la etapa Constitucional .....           | 36 |
| Descentralización .....                                  | 48 |
| Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE) .....    | 50 |
| Bibliografía .....                                       | 54 |



## La visita de inspección

### Capítulo 1

#### Evolución de la visita de Inspección. La visita en los textos legales. Concepto, características, finalidad

|                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.1. La visita de inspección en las normas legales .....</b> | <b>58</b> |
| 1.1.1. En la II República .....                                 |           |
| 1.1.2. Creación de la Inspección de Enseñanza Media .....       |           |
| 1.1.3. Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación .....  |           |
| 1.1.4. Constitución española de 1978 .....                      |           |
| 1.1.5. LOE-LOMCE-LOMLOE .....                                   |           |
| 1.1.6. Plan General de actuación de la Inspección .....         |           |
| <b>1.2. Concepto de la visita de Inspección .....</b>           | <b>65</b> |
| <b>1.3. Tipos de visitas .....</b>                              | <b>69</b> |
| 1.3.1. Clasificación desde el ámbito legislativo .....          | 70        |
| 1.3.2. Clasificación desde el ámbito profesional .....          | 71        |
| 1.3.3. Clasificación técnica .....                              | 72        |
| <b>1.4. Características de la visita .....</b>                  | <b>74</b> |
| 1.4.1. Oportunidad .....                                        | 75        |
| 1.4.2. Continuidad .....                                        | 75        |
| 1.4.3. Progresividad .....                                      | 76        |
| 1.4.4. Sistemática .....                                        | 76        |
| 1.4.5. Solvencia profesional .....                              | 77        |
| 1.4.6. Comunicación .....                                       | 78        |
| <b>1.5. Finalidad y Objetivos de las visitas .....</b>          | <b>79</b> |
| <b>1.6. Teletrabajo y Covid-19 .....</b>                        | <b>86</b> |

### Capítulo 2

#### Planificación de la actuación. Conductas. Documentos. Mejora de la calidad educativa

|                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2.1. Planificación y organización de las visitas .....</b>           | <b>92</b> |
| 2.1.1. Plan General de actuación .....                                  | 92        |
| 2.1.2. Jefatura de Servicio .....                                       | 95        |
| 2.1.3. Planificación. Características de una actividad bien hecha ..... | 99        |
| 2.1.4. Organización. Pasos a seguir .....                               | 102       |



|                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2.2. Principios y recomendaciones .....</b>                         | <b>104</b> |
| <b>2.3. Autoridad pública .....</b>                                    | <b>107</b> |
| <b>2.4. Documentos que genera la visita de inspección .....</b>        | <b>111</b> |
| <b>2.5. Intervención para mejorar la calidad de la educación .....</b> | <b>114</b> |
| 2.5.1. Factores que contribuyen a mejorar la calidad                   |            |
| 2.5.2. Características escolares que influyen en su calidad            |            |
| 2.5.3. La calidad del sistema educativo                                |            |
| 2.5.4. La autonomía como factor de calidad de los centros escolares    |            |
| <b>2.6. Autonomía de los centros .....</b>                             | <b>119</b> |
| <b>2.7. Evaluación de la visita .....</b>                              | <b>122</b> |

### Capítulo 3

#### La visita al aula. Conclusiones

|                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.1. Visita al aula .....</b>                                           | <b>125</b> |
| 3.1.1. Necesidad .....                                                     | 125        |
| 3.1.2. Dificultades .....                                                  | 126        |
| 3.1.3. Necesidad de planificación de la visita al aula .....               | 128        |
| 3.1.3.1. Objetivos .....                                                   | 128        |
| 3.1.3.2. Tareas a desarrollar .....                                        | 128        |
| 3.1.4. Protocolo para la actuación .....                                   | 129        |
| 3.1.4.1. Actividad del Departamento-Equipo de ciclo en el centro .....     | 129        |
| 3.1.4.2. Actividad interna del Departamento-Equipo de ciclo (Dto-EC) ..    | 130        |
| 3.1.4.3. Práctica docente .....                                            | 131        |
| <b>3.2. Consideraciones previas a la visita .....</b>                      | <b>131</b> |
| <b>3.3. Guía de supervisión .....</b>                                      | <b>133</b> |
| 3.3.1. Niveles de valoración                                               |            |
| 3.3.2. Al inicio de la clase.                                              |            |
| 3.3.3. Durante el desarrollo de la clase                                   |            |
| 3.3.4. A la finalización de la clase                                       |            |
| <b>3.4. Conclusiones de la visita. Comunicación al centro .....</b>        | <b>136</b> |
| 3.4.1. Respecto a la programación didáctica de la materia: .....           | 136        |
| 3.4.2. Respecto a la coordinación y la actuación del departamento/e.c.: .. | 137        |
| 3.4.3. Respecto a la observación y análisis de la práctica docente .....   | 137        |
| 3.4.4. Criterios de supervisión del proceso didáctico en el aula .....     | 137        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>                                                  | <b>139</b> |





## Centros educativos

### Tipología. Calidad. Autonomía

#### Capítulo 1

#### Centros educativos. Tipología de los diferentes centros. Centros privados y concertados

|                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1.1. Tipos de centros .....</b>                               | <b>142</b> |
| 1.1.1. Según su titularidad .....                                | 144        |
| 1.1.2. Tipos de centros según su financiación .....              | 145        |
| 1.1.3. Tipos de centros según las enseñanzas que imparten .....  | 145        |
| 1.1.4. Tipos de centros según su nacionalidad .....              | 146        |
| 1.1.5. Tipos de centros según su confesionalidad .....           | 148        |
| 1.1.6. Tipos de centros según su zona educativa .....            | 148        |
| 1.1.7. Tipos de centros según su especialidad curricular .....   | 148        |
| 1.1.8. Tipos de centros según su especificidad .....             | 148        |
| <b>1.2. Requisitos de los centros .....</b>                      | <b>149</b> |
| <b>1.3. Centros Privados .....</b>                               | <b>152</b> |
| 1.3.1. Régimen jurídico .....                                    | 153        |
| 1.3.2. Registro estatal de centros .....                         | 156        |
| 1.3.3. Carácter propio y proyecto educativo .....                | 158        |
| <b>1.4. Centros concertados .....</b>                            | <b>163</b> |
| 1.4.1. Régimen jurídico de los conciertos educativos .....       | 164        |
| 1.4.2. Contenido de los conciertos educativos .....              | 167        |
| 1.4.3. Obligaciones recíprocas .....                             | 167        |
| 1.4.4. Criterios de preferencia .....                            | 170        |
| 1.4.5. Convenios .....                                           | 172        |
| 1.4.6. Comisión de conciliación de los centros concertados ..... | 171        |

#### Capítulo 2

#### La calidad de los centros educativos. Mejora de la calidad educativa

|                                                     |            |
|-----------------------------------------------------|------------|
| <b>2.1. Introducción .....</b>                      | <b>174</b> |
| <b>2.2. Concepto de calidad .....</b>               | <b>174</b> |
| <b>2.3. Calidad en las leyes de educación .....</b> | <b>177</b> |
| <b>2.4. Componentes básicos de calidad .....</b>    | <b>179</b> |
| 2.4.1. Indicadores de calidad .....                 | 179        |
| 2.4.2. Indicadores predictivos .....                | 179        |



|                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2.5. Diseño curricular como factor de calidad .....</b>                | <b>181</b> |
| <b>2.6. Recursos materiales y humanos .....</b>                           | <b>183</b> |
| <b>2.7. Profesorado .....</b>                                             | <b>186</b> |
| 2.7.1. Profesorado y calidad en la LOE - LOMLOE .....                     | 188        |
| 2.7.2. Formación continua del profesorado .....                           | 189        |
| <b>2.8. Dirección y liderazgo educativo .....</b>                         | <b>191</b> |
| 2.8.1. Liderazgo pedagógico .....                                         | 194        |
| 2.8.2. Importancia del liderazgo en los centros educativos .....          | 193        |
| <b>2.9. Evaluación de calidad .....</b>                                   | <b>194</b> |
| 2.9.1. Evaluación del sistema educativo, necesidad y demanda social ..... | 195        |
| 2.9.2. Marco normativo .....                                              | 196        |
| 2.9.3. Evaluación interna .....                                           | 197        |
| 2.9.4. Evaluación externa .....                                           | 198        |
| 2.9.5. Dimensión europea de la educación (DEE) .....                      | 200        |
| <b>2.10. La Inspección como factor de calidad .....</b>                   | <b>202</b> |

### Capítulo 3

#### Autonomía de los centros

|                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.1. Introducción .....</b>                                                    | <b>206</b> |
| <b>3.2. Que entendemos por autonomía .....</b>                                    | <b>206</b> |
| <b>3.3. La autonomía en la norma .....</b>                                        | <b>208</b> |
| <b>3.4. Los diferentes aspectos de la autonomía .....</b>                         | <b>214</b> |
| 3.4.1. Autonomía pedagógica.....                                                  | 214        |
| 3.4.1.1. El Proyecto Educativo de Centro (PEC) .....                              | 218        |
| 3.4.1.2. Las Programaciones didácticas.....                                       | 220        |
| 3.4.1.3. La LOMLOE y el art. 6.bis.....                                           | 221        |
| 3.4.2. Autonomía organizativa .....                                               | 224        |
| 3.4.2.1. El Plan de Convivencia .....                                             | 226        |
| 3.4.2.2. Programación General Anual (PGA) .....                                   | 228        |
| 3.4.2.3. Memoria Anual (MA) .....                                                 | 230        |
| 3.4.3. Autonomía de gestión .....                                                 | 232        |
| <b>3.5. Intervención de la Inspección sobre la autonomía de los centros .....</b> | <b>238</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>                                                         | <b>241</b> |

# Un **resumen** de la **historia** de la **Inspección** de **educación**

*\* La historia es como cosa sagrada, porque ha de ser verdadera,  
y donde está la verdad, está Dios, en cuanto a verdad.*

(Don Quijote de La Mancha).

## Origen histórico

La mayoría de los historiadores de la Inspección de educación suelen fijar el origen histórico de misma en la Cédula de Enrique II de Castilla, dada sobre 1370, que expresaba:

*[5] Ítem ordenamos, y mandamos, que las nuestras Justicias tengan nuestros Veedores de Ciencia, y conciencia, para que juntos con las Justicias examinen, y den cartas, y para que vayan con las Justicias cada cuatro meses, y vean la enseñanza de los muchachos, y las letras de las Escuelas, y vean lo que enseñan;..*

Sin embargo, otros historiadores como T. López del Castillo ponen en duda la autenticidad de la cédula y afirman su carácter apócrifo.

Algo semejante podría decirse de las siguientes *Real Cédula de Felipe II* (1573) o *Real Cédula de Felipe III* (1609), hasta la concreta y no discutida *Real Cédula de Felipe V* (1743) que también en su Ítem V expresaba:

*V. Que haya Veedores en dicha Congregación<sup>2</sup> que cuiden y celen el cumplimiento de la obligación de los maestros; y a este fin se elijan por el mi Consejo personas en la mi corte de los profesores más antiguos y beneméritos, dándoseles por él el título de Visitadores.*

Por su parte, Montero (2020) considera que: «Sea como fuere, desde que, mediado el siglo XIV –o tiempo después si se consideran las fundadas razones que argumentan el carácter apócrifo de las disposiciones reales de ese momento–, se establece el ejercicio de «*Veedores de ciencia y conciencia*», hasta que, a finales del XVIII, Carlos IV determina que las ocho Escuelas Reales en Madrid tengan un «Visitador e Inspector» –reunidos ambos términos–, se suceden antecedentes significativos que no solo explican la identidad primigenia de la Inspección de educación en España, sino su continuidad en el tiempo y hasta rasgos constitutivos de su entidad contemporánea». (p. 46)

No hay que olvidar que en esta época los poderes públicos (políticos, sociales y económicos) estaban fragmentados, así la Iglesia, la nobleza, las ciudades y los gremios tenían poderes en su ámbito de actuación e influencia. Con su visita a las aulas y a las escuelas, la autoridad que ordenaba la visita podía conocer el estado concreto de la enseñanza en ese establecimiento educativo.

Después de la creación de «veedores de ciencia y conciencia», destacan según Montero dos características que serían ya propias de la Inspección en toda su

<sup>2</sup> Hermandad de San Casiano, constituida en 1642, como congregación gremial de los maestros de La Corte. La Pragmática, dota de amplios privilegios como los de examinar o nombrar veedores para visitar las escuelas.

historia: la primera es la encomienda gubernativa, que les hace dependientes de otras instancias; y la segunda es la concepción de la visita, de las escuelas para ver la enseñanza de los muchachos y, de las aulas para ver lo que enseñan los maestros.

Con la Pragmática de Felipe V se inicia una nueva etapa, previa a una auténtica inspección como la configuramos y entendemos actualmente, donde se considera a la Educación como un servicio público que el Estado presta a sus ciudadanos, y que consecuencia del cual, la Inspección de educación, velará de forma permanente por la supervisión del hecho educativo en sentido amplio. Por lo tanto, no se debe dar por iniciada la Inspección de educación hasta que por la Constitución de Cádiz en 1812 se aborde la construcción y organización de un sistema educativo. Primero el sistema educativo, después su inspección.

## La Constitución de 1812

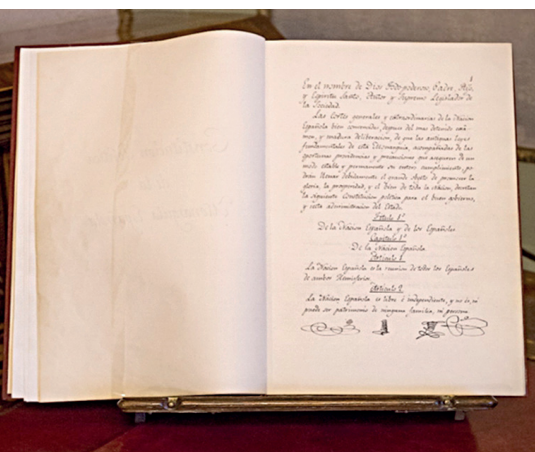
Las primeras propuestas educativas en nuestro país surgen en las Cortes de Cádiz (1812), donde la Constitución (conocida popularmente como La Pepa) pone en manos del Estado la responsabilidad de un sistema educativo sólido, en concreto en el Parlamento como representante de la soberanía nacional, y no en manos del Ejecutivo.

Una de las preocupaciones de los políticos liberales fue la educación de los individuos para hacerlos ciudadanos libres y que pudieran ejercitar sus derechos y obligaciones. Y no es poco como preocupación de los constituyentes, que se le dedicara un título (IX) a la «Instrucción Pública», con pocos artículos que van del 366 al 371, destacando al respecto el art. 368. El plan general de enseñanza se hace uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas. Un buen inicio a la hora de crear un verdadero sistema educativo y centralizar el caótico heredado del régimen anterior.

Con referencia a la Inspección, destaca el contenido del art. 369: *Habrà una dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.*

El Inspector e historiador Ramírez Aisa (2006) manifiesta con meridiana claridad el nacimiento nominal de la IE: «De este modo se constitucionaliza la palabra Inspección vinculada a un órgano nacional, la Dirección General de Estudios».

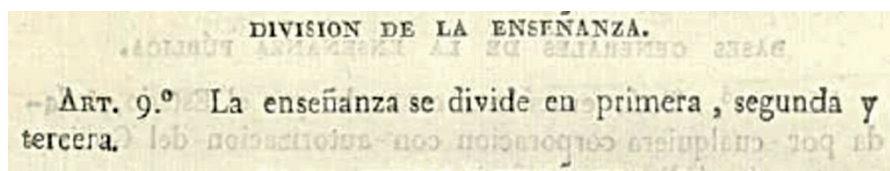
Ejemplar de la Constitución Española de 1812.  
Palacio del Senado de España



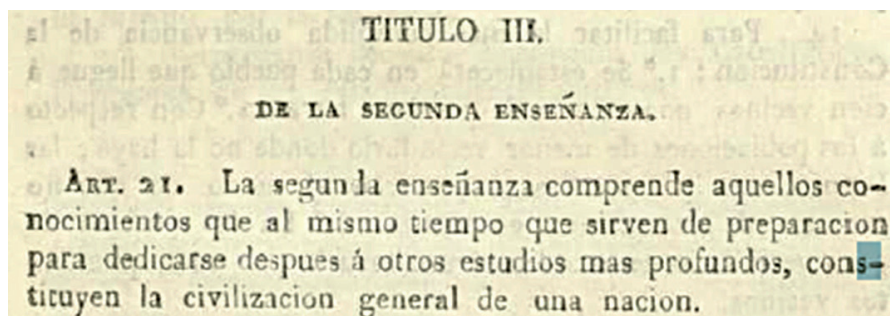
La creación de la Dirección General de Estudios y el posterior Informe Quintana<sup>3</sup> (1813), se desarrollan las bases apuntadas por la constitución y se pretende racionalizar la enseñanza; de forma lateral, al establecer la «libertad de enseñanza» como una de las bases generales, se favorecerá la iniciativa privada, lo cual contribuirá a completar la poco extendida red pública.

La llegada al poder de los absolutistas (1814) paraliza la aplicación de los principios del Informe Quintana, que posteriormente retomarán otra vez los liberales; pero la realidad económica del país y la inestabilidad política se acaban imponiendo y, avances como la gratuidad no pueden ser asumidos por falta de fondos. Solo en su contexto histórico, social y económico es posible entender la situación de la enseñanza pública y la privada.

El Reglamento General de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821, en su art. 9.º divide la enseñanza en primera, segunda y tercera.



Correspondiendo a la segunda enseñanza según el art. 21:



Y esta primera concepción de la segunda enseñanza, intermedia entre las dos básicas, es la que ha sido causante desde esta especie de ley general de educación hasta nuestros días, de sus modificaciones continuas y su significado. Por una parte se la considera como ampliación de la primera, y por otra, como una preparación para la tercera.

La Ley de Primera Enseñanza del Marqués de Someruelos de 21 julio de 1838 y los consiguientes Reglamentos constituyen una base sólida para el nacimiento de la Inspección Escolar técnica, de cuya necesidad posteriormente se insistirá en el Plan

<sup>3</sup> Manuel José Quintana, que había seguido la evolución de la enseñanza en Francia, al igual que Jovellanos y otros *ilustrados* españoles.

Pidal de 17 de septiembre de 1845, cuando en el «Real Decreto aprobando el Plan General de estudios» establece en su art. 136. *Para la visita de los establecimientos de enseñanza, así públicos como privados, se creará el número suficiente de inspectores con las dotaciones que señale el reglamento. El reglamento para la aplicación del Plan General, se aprueba por Real Orden de 22 de octubre de 1845.*

## Creación de la Inspección de Enseñanza Primaria

La Inspección de Enseñanza Primaria se crea mediado el siglo XIX por Real Decreto de 30 de marzo de 1849 (Gaceta de Madrid del 2 de abril), sobre Escuelas Normales e Inspectores de Instrucción Primaria y Reglamentos para la ejecución del mismo, obra de D. Antonio Gil de Zárate<sup>4</sup>, Director General de Instrucción Pública del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas cuyo titular era D. Juan Bravo Murillo en el reinado de Isabel II.

En la Exposición de motivos del Real Decreto se expresa: *...crear otra institución hace tiempo reclamada, y sin la cual en vano se afanará el Gobierno en promover mejoras, perdiendo en gran parte el fruto de sus desvelos y sacrificios. Esta institución es la de los Inspectores.*

*Si en todos los ramos del servicio público es conveniente esta clase de funcionarios, en la instrucción primaria es indispensable. Sin ellos la Administración nada ve, nada sabe, nada puede remediar. Las autoridades no tienen tiempo para vigilar por sí solas tan gran número de establecimientos, ni menos para entrar en la infinidad de pormenores que esta vigilancia exige. Carecen además de los conocimientos especiales que se necesitan para observar muchas cosas que solo se descubren a los ojos de personas facultativas y amaestradas en esta clase de indagaciones.*

Y más adelante: *La creación de los inspectores que han pedido la mayor parte de las provincias, dará vida a la instrucción primaria y será uno de los medios que más contribuyan a mejorar la educación del pueblo.*

Como vemos en esta exposición de motivos, se contiene la frase que se ha hecho famosa y que todo inspector aprende al inicio de su actividad en el Cuerpo. Con independencia de la misma, ya denota desde sus inicios que toda Administración educativa que quiera conocer la realidad sobre la que actuar, ha de contar con

Retrato de Antonio Gil de Zárate, por Bartolomé Maura y Montaner (aguafuerte, 1883), según dibujo de Federico de Madrazo (1848), Biblioteca Nacional de España. Dominio público



<sup>4</sup> D. Antonio Gil de Zárate, primer Director General de Instrucción Pública del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. Nació en El Escorial en 1793, falleció en Madrid en 1861. De ideas liberales, se educa en Madrid y París, donde estudia ciencias físicas y exactas



datos fiables que le proporcionen funcionarios especializados para introducir las mejoras que considere oportunas en la prestación del servicio educativo.

El Real Decreto de 30 de marzo de 1849 se complementó con el Reglamento para los Inspectores de Instrucción primaria del reino, publicado por Real Decreto de 20 de mayo de 1849, por el que se establecía la estructura, las funciones, las atribuciones y la provisión de puestos de trabajo. Las funciones que cataloga para los inspectores son:

- Vigilar el cumplimiento de las leyes,
- Elevar informes,
- Visitar escuelas,
- Asesorar al maestro en cuanto a metodología, didáctica y aprovechamiento escolar.

Los dos reales decretos sobre Inspección se completaron con la publicación por Real Orden de 12 de octubre de 1849, de las **Reglas para la visita** de inspectores a las escuelas, que desarrollaba la normativa sobre el principal instrumento de la inspección: la visita.

Posteriormente, el propio Gil de Zárate en 1855 en su obra *«De la Instrucción Pública en España»*<sup>5</sup> al referirse en el capítulo X a la Organización de la Enseñanza y el Profesorado lo expresa con acierto: *Para completar este sistema, para regularizar la acción del gobierno, para hacerla más ilustrada y provechosa, era preciso establecer un medio de darle a conocer el estado de las escuelas, sus males y necesidades. Este medio es la inspección, necesaria en todos los ramos del servicio público, pero mucho más en la enseñanza. Los inspectores son los ojos y las manos del gobierno, para ver lo que pasa, y hacer lo que conviene, y jamás sin ellos se logrará perfeccionar un ramo que tantos cuidados reclama, y tanto influye, aun en sus más pequeños pormenores, en la condición física, moral e intelectual de los individuos, como asimismo en la prosperidad del Estado.*

En su p. 183 expresa: *«Para completar este sistema, para regularizar la acción del gobierno, para hacerla más ilustrada y provechosa, era preciso establecer un medio de darle a conocer el estado de las escuelas, sus males y necesidades. Este medio es la inspección, necesaria en todos los ramos del servicio público, pero mucho más en la enseñanza. Los inspectores son los ojos y las manos del gobierno, para ver lo que pasa, y hacer lo que conviene, y jamás sin ellos se logrará perfeccionar un ramo que tantos cuidados reclama, y tanto influye, aun en sus más pequeños*

---

<sup>5</sup> Gil de Zárate, Antonio (1855). *De la Instrucción Pública en España*. Madrid. Imprenta del Colegio de Sordomudos. p. 183.





ERENO, SR. D. CLAUDIO MOYANO Y SAMANIEGO,  
SENADOR VITALICIO, EX MINISTRO, RECTOR QUE FUE DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL.  
Murió en Madrid (Zamora), en 1869; y en Madrid, el 7 del corriente.

Retrato de Claudio Moyano y Samaniego,  
publicado en la revista española  
La Ilustración Española y Americana. Dominio público

pormenores, en la condición física, moral e intelectual de los individuos, como asimismo en la prosperidad del Estado».

Y más adelante, confirma no solo el establecimiento de la Inspección, sino la conveniencia de extenderla a la secundaria y a la superior: «Hasta ahora, por desgracia, solo en instrucción primaria se ha conseguido plantear debidamente este importante servicio: en la secundaria y superior, la falta de recursos y otros obstáculos lo han impedido todavía; si bien los institutos has sido objeto de frecuentes y útiles visitas».

## La Ley de Instrucción Pública de 1857 (Ley Moyano)

Previo al estudio de una de las leyes más importantes en la historia de la educación en España, hemos de volver a referirnos a la influencia del Director General de Instrucción Pública Gil de Zárate, que en su «Escrito sobre la libertad de enseñanza» (1851) se preguntaba ¿Cuál es la obligación del Gobierno en materia de Instrucción pública? Y más adelante se respondía: «Preciso es, por consiguiente, que se hermanen la instrucción pública y la privada. Ambas se necesitan una a otra; y cada cual, entregada a sí sola, sería perjudicial a los fines que se propone la sociedad. En esta imprescindible dependencia, cuanta más libertad dé la constitución al ciudadano, tanta mayor lo habrá en el sistema de enseñanza; y lo único que en tesis general puede decirse, es que igual peligro existe en sujetar esta parte importante de la administración a una idea sola, a una voluntad única, como en entregarla a merced de todas las ideas, de todas las voluntades, de todas las pasiones. Lo cual ya nos puede dar una idea de la preocupación por la educación en el país, pues en los momentos de elaboración y publicación de la Ley, la mitad de los niños en edad escolar estaban sin escolarizar.

La habilidad de Moyano residió en reunir de forma ecléctica los principios básicos recogidos en la normativa vigente en la que progresistas y moderados estaban de acuerdo, con lo que al aunar voluntades de todos los sectores de las Cortes, y elevar el rango normativo, se llegaría a la Ley de bases de 17 de julio de 1857, que autoriza al gobierno para elaborar una ley de Instrucción Pública, y que en su base 12 refiere a la Inspección: 12.<sup>a</sup> Se organizará la inspección de la Instrucción Pública en todos sus grados.

Los historiadores de la educación suelen fijar el origen de la referencia normativa del sistema educativo en España en la «Ley Moyano», apelativo con el que se refiere la literatura a la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, promulgada por el ministro de Fomento Claudio Moyano en la que se contempla la pervivencia de la enseñanza privada y mantiene la idea de libertad de enseñanza (punto clave del credo liberal). Existe consenso en que la estabilidad y longevidad de la Ley de

Instrucción Pública es que fue elaborada a partir de la ley de bases. Entre su originalidad está el establecer la ordenación general de las enseñanzas del sistema educativo en España, y entre sus méritos, el constituir un marco normativo más que centenario, pues habría de durar hasta la Ley General de Educación de 1970.

La Inspección sobre todos los centros educativos tiene su principio en su Título IV y en los artículos 294 al 307, que es donde se aborda la Inspección y en concreto los:

*Art. 294. El Gobierno ejercerá su inspección y vigilancia sobre los Establecimientos de instrucción, así públicos como privados.*  
*y 303. Los Inspectores provinciales visitarán las Escuelas de primera enseñanza de todas clases establecidas en su provincia.*

Se otorga al gobierno la facultad de la inspección y vigilancia de los centros educativos, tanto públicos como privados, definiendo ya una de las primeras funciones asignadas a la inspección, la de vigilancia y control, y todo ello mediante la atribución principal, la de la visita a los centros educativos, tanto públicos como privados. (Paralelamente, la Iglesia ejercía su función inspectora en lo referente a la pureza de la doctrina cristiana, las costumbres y la educación religiosa).

La referencia principal a la inspección será continua a partir de entonces, realizándose a través de Reales Decretos:

1859. Real Decreto del 22 de mayo de 1859 del Ministerio de Fomento por el que se aprueba el *Reglamento de Segunda Enseñanza*, Gaceta de Madrid (G.M.) del 24. Con una extensión de 244 artículos se asigna a los directores de instituto el carácter de inspectores de los colegios «privados».
- Real Decreto de 20 de julio de 1859 (G.M. del 8 de agosto), por el que se aprueba el *Reglamento general para la Administración y régimen de la instrucción pública*, en el que se establecen las normas básicas de inspección para todo el sistema educativo.
1874. Decreto de 29 de julio de 1874 (G.M. del 30). Proclama que el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes no es solamente el Ministerio de la enseñanza oficial, sino de la enseñanza total de España; y por otra parte, no limita su esfera de acción a la enseñanza oficial, sino que atiende, también a la enseñanza no oficial, la cual no reviste menos importancia que aquella.
1898. Real Decreto de 11 de octubre de 1898 por el que se crea el Consejo de Instrucción Pública y al que quedaban incorporados los servicios de la Inspección. En cada provincia habría un Inspector de primera enseñanza dependiendo orgánicamente de los Inspectores Generales.
1900. Real Decreto de 18 de abril por el que se divide funcionalmente el Ministerio de Fomento en dos nuevos departamentos ministeriales: Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y Ministerio de Agricultura, Industria,

Comercio y Obras Públicas. Siendo el primer titular de Instrucción Pública el conservador Antonio García Alix. Con la creación del ministerio se pone fin a la responsabilidad de la Dirección General de Instrucción Pública, que dentro del Ministerio de Fomento había sido la encargada de llevar las cuestiones referidas a Educación.

Real Decreto de 6 de julio de 1900, (G.M. de 8 de julio) por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de Primera Enseñanza, y donde se especifica que las plazas para la inspección provincial se proveerán por oposición, eliminando de esta forma la discrecionalidad.

1901. Real Decreto de 12 de abril de 1901 (G.M. del 13), por el que se dispone que la inspección tendrá cometido en todas las escuelas, tanto públicas como privadas, como consecuencia de ser una función del Estado. En la exposición de motivos se justifica la vuelta al sistema de nombramiento de los inspectores por libre designación del ministro de Instrucción Pública, entre otras razones porque «la oposición solo comprueba la aptitud científica de los aspirantes».

## Romanones

Con la acción del Conde de Romanones (Álvaro Figueroa y Torres Mendieta, Madrid, 1863-1950) como ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes en el período 1901-1902 bajo la presidencia de Sagasta, la enseñanza estatal se moderniza y se impulsa el interés público por los asuntos educativos, inspirándose para ello en los intelectuales de la Institución Libre de Enseñanza (ILE). Destacada trascendencia tendrían las reformas escolares y los cambios en la educación introducidos por el ministro: los salarios de los maestros dejan de cobrarse de los municipios y pasan a depender de los presupuestos del Estado, la educación obligatoria se amplía de los 9 a los 12 años de edad y, por lo que respecta a la Inspección de educación, se impulsa la acción y el prestigio de la misma al ampliar su control y funciones a los centros privados y, establecer la oposición como sistema de acceso (RD de 27 de mayo de 2010). Aunque Romanones será más recordado por el Real Decreto de 26 de octubre de 1901 por el que según su art. 10 «Los sueldos de los Maestros de las Escuelas públicas de primera enseñanza se satisfarán por el Estado, con cargo al presupuesto del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes».

También lo será porque extiende la acción inspectora del gobierno a los centros privados por el Real Decreto de 1 de julio de 1902 (G.M. del 2), con base en el deber de intervenir en el ámbito de la llamada «enseñanza privada» para la defensa y tutela de los derechos individuales. (Entre otras razones, de lo que se trataba era de intervenir la situación de la mayoría de los centros religiosos cuyo profesorado estaba

ejerciendo la docencia sin tener los estudios necesarios). De la clásica pugna pública-privada Moreno Luzón<sup>6</sup> (1998, p. 206) expresa el anhelo de la época: «Por lo menos de forma ideal, el maestro debía ganar la partida al fraile». Los liberales abordaron temas como el refuerzo de las enseñanzas técnicas y profesionales (no deja de sorprender la alerta del jesuita Ruiz Amado referida a los peligros morales que traería el primar el aprendizaje de las matemáticas sobre el de los saberes clásicos), o la construcción de nuevas escuelas dándole impulso a la enseñanza pública.

Ya previamente había chocado Romanones con la Iglesia al impulsar la enseñanza pública, especialmente en los estudios secundarios, pues con la Restauración las Órdenes religiosas se habían expandido en la enseñanza privada, y la Iglesia estaba asentada especialmente en este nivel. La inspección ordinaria según el Real Decreto de 1 de julio sobre la inspección de los establecimientos de enseñanza no oficial correspondería:

- Los de primera enseñanza, al Inspector provincial
- Los de enseñanza secundaria, al Director del Instituto general y técnico,
- Los de estudios superiores, al Rector del distrito.

1907. Real Decreto de 18 de noviembre de 1907, (G.M. de 24 de noviembre), que reorganizando la Inspección de Primera enseñanza, establece en su art.18 el acceso al Cuerpo de inspectores de Educación mediante oposición. Profesionaliza la IE al definir sus funciones más técnicas y establecer la inamovilidad de los inspectores de sus cargos y destinos.

1910. Real Decreto de 27 de mayo de 1910, debido al Conde de Romanones, por el que se reorganiza la Inspección de Primera enseñanza.

En 1910 el número de inspectores pasó de los 52 que había en 1908 a 112 para toda España, que siendo insuficientes para toda la cantidad de escuelas existentes en la nación, sin embargo, supuso un impulso a la extensión del Cuerpo.

1913. Real Decreto de 7 de febrero de 1913, de creación de la Inspección Femenina (llamadas en un principio Inspectoras Auxiliares)

Real Decreto de 5 de mayo de 1913, de Organización de la Inspección de Primera Enseñanza. *(Artículo 1. El cuerpo de inspectores de primera enseñanza estará constituido por tres clases de funcionarios; los natos, los especiales y los profesionales. Art. 17. A las inspectoras se les adjudicará, mientras otra cosa no se disponga, 100 escuelas de niñas.)*

1915. Incorporadas las Inspectoras de educación, la plantilla de la Inspección primaria en 1915 quedó constituida por un total de 141 funcionarios.

<sup>6</sup> Moreno Luzón, J. (1998). *Romanones. Caciquismo y política liberal*. Alianza Editorial. Madrid.

## La II<sup>7</sup> República

Antes del advenimiento de la II República, la situación de la educación venía precedida por el importante asentamiento de las Órdenes religiosas, que desde la segunda mitad del siglo XIX se extendieron gracias a la enseñanza en sus colegios, así Maristas, Marianistas, Salesianos, Dominicas, Escolapios o Jesuitas llegaron en conjunto a regentar en España la cuarta parte de las escuelas primarias y casi el 80% de los centros de segunda enseñanza, destacando según Capitán Díaz (1991) «la acción social de la mayoría de tales instituciones religiosas por su importante asistencia material y espiritual a las clases pobres y marginadas».

El 14 de abril de 1931 se instaura la II República, y al breve paso de Marcelino Domingo al frente del Ministerio le sigue el socialista Fernando de los Ríos, que se centró en la creación de institutos por todo el país potenciando la segunda enseñanza de la que el Estado era deficitario, pero ignorando a las minorías al considerar las fuerzas políticas de izquierdas la enseñanza como una cuestión de poder y la educación como un interés social que legitima la intervención del Gobierno, y al que corresponde dirigir la educación de la juventud.

Con estos presupuestos la **Constitución española de 1931** (9 de diciembre) aprobada tras las elecciones generales que siguieron a la proclamación de la Segunda República, en su art. 3 pone fin a la confesionalidad del Estado:

*El Estado español no tiene religión oficial*

El artículo 26 desarrolla la completa separación de Iglesia y Estado:

*Todas las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una ley especial.*

*El Estado, las regiones, las provincias y los Municipios, no mantendrán, favorecerán, ni auxiliarán económicamente a las Iglesias, Asociaciones e Instituciones religiosas.*

*Una ley especial regulará la total extinción, en un plazo máximo de dos años, del presupuesto del Clero.*

*Quedan disueltas aquellas Órdenes religiosas que estatutariamente impongan, además de los tres votos canónicos, otro especial de obediencia a autoridad distinta de la legítima del Estado. Sus bienes serán nacionalizados y afectados a fines benéficos y docentes.*

*Las demás Órdenes religiosas se someterán a una ley especial votada por estas Cortes Constituyentes y ajustada a las siguientes bases:*

*4.ª. Prohibición de ejercer la industria, el comercio o la enseñanza.*

El art. 48 escuetamente señalaba que «la enseñanza será laica», proyectando así la generalización de la enseñanza pública y la liquidación de la ejercida por la Iglesia.

<sup>7</sup> La Primera República tuvo un corto recorrido, de 1873 a 1874.



Fachada del Colegio "Escuelas Pías". Albacete.

De este modo con la república se llegaba al máximo exponente de la guerra escolar, enfrentando dos maneras de ver la educación, la privada y confesional y, la estatal y laica; intentando poner fin al conflicto laico-religioso que durante siglos mantuvieron Iglesia y Estado.

Esta política laicista, que alcanzó su zenit con la disolución de la Compañía de Jesús (enero de 1932) y la prohibición paralela al resto de órdenes religiosas de ejercer la enseñanza, terminaría con las elecciones de noviembre de 1933.

Con un ejemplo podemos concentrar y mostrar las vicisitudes que los colegios de las órdenes religiosas tuvieron que vivir en la época. Así el periplo de un colegio de los escolapios en una provincia cualquiera, no de gran importancia económica como Albacete, pero fácilmente extensible a cualquier capital de provincia de la época. No sería por iniciativa de la Orden, sino que a instancia de numerosas personas de la ciudad, se solicita a la congregación de los escolapios la apertura de un colegio con el fin de atender a la educación de los niños que en las escuelas municipales no cabían. Tras numerosas negociaciones en 1923 se funda el Colegio Escuelas Pías.

La Ley de Confesiones y Congregaciones, amparada en la Constitución de 1931, prohibió a las órdenes religiosas impartir enseñanza, por lo que al igual que al resto, se desposeyó a los escolapios de dicho derecho. Al proclamarse la II República, fue obligada la congregación a abandonar el colegio, volviendo a su actividad docente tras las elecciones celebradas dos años más tarde.

La guerra civil (1936-39) afectará al edificio, a la Orden y a la enseñanza, siendo el primero destinado a las milicias ciudadanas, a Casa del Pueblo y finalmente a hospital.

Terminada la contienda, el colegio recobra su acción docente adaptándose progresivamente a las circunstancias, especialmente a los cambios sociales y económicos habidos en el país, muestra de ello es el cierre de su internado en 1971, con lo que desaparecía parte de su inestimable labor social al escolarizar un gran número de alumnos de los pueblos de la provincia que en sus lugares de origen no tenían posibilidad de continuar sus estudios por no existir ni colegios ni institutos que impartieran secundaria.

En 1977 se convierte en un centro de Educación General Básica, accediendo al régimen de conciertos posteriormente. De este modo se normaliza su actividad académica, al igual que la de tantos otros centros concertados, pero para los que no hay que olvidar la gran labor social que desempeñaron en su época, no solo para las familias y los ciudadanos, sino también para las ciudades y pueblos en los que extendieron su servicio social y docente.



Para la República la Inspección se convirtió en elemento educativo esencial, al considerarlo fundamental para el Gobierno, ya que sería la encargada de llevar a los centros las recomendaciones del Ministerio de Instrucción Pública. En 1932 se aprueba el Decreto de 2 de diciembre, sobre la Inspección de Primera Enseñanza, y por Decreto de 30 de diciembre la Inspección General de Segunda Enseñanza, configurándose de forma parecida a la de la enseñanza primaria; con un número total que asciende a 382, se señala a los inspectores como facilitadores de aprendizaje y animadores de la renovación pedagógica que abren la puerta a los profesores a nuevas experiencias educativas, y como reflejo de la preocupación de la II República por la difusión de los movimientos pedagógicos y reformas escolares. Todo ello se haría a través de un Boletín de Educación que se consolidó como medio oficial de comunicación entre los maestros y las autoridades públicas, y cuyo enlace sería llevado a cabo por una nueva concepción de la función inspectora que se convertiría en uno de los pilares del nuevo modelo educativo, difundiendo las nuevas doctrinas pedagógicas en todas las escuelas y recogiendo la información exacta de su realidad escolar.

## La ILE y la FAE

Dos grandes instituciones destacan por su doble influencia en la historia de la educación, la que tuvieron en su momento, y la que transmitieron a lo largo del tiempo. A ellas nos referimos a continuación:

### Institución Libre de Enseñanza (ILE)

El año 1876 a nivel general, vino marcado por la aprobación de la Constitución, de carácter conservador pero con signos progresistas como el sufragio universal o la libertad de cultos y de conciencia. En lo referente al mundo de la educación, fue el año de la creación de la Institución Libre de Enseñanza básicamente gracias a la iniciativa y el impulso del catedrático Francisco Giner de los Ríos. Frente a los jesuitas que constituían el adalid de la enseñanza tradicional, la ILE nacía con la intención de impartir una enseñanza no confesional basada en las nuevas corrientes pedagógicas que circulaban por Europa, suponiendo de hecho una renovación de la cultura aislada y obsoleta española. Hasta su cierre por causa de la guerra civil, muchos profesores enseñaron en ella, empezando en la universidad con los catedráticos separados de la Universidad Central de Madrid, y extendiéndose después a la educación secundaria y a la primaria, consolidándose de este modo el proyecto. Sobre una base naturalista y liberal se convierten en fundamentales el diálogo, la convivencia y el intercambio de ideas. La escuela ha de salir hacia afuera, y las excursiones didácticas cobrarán gran importancia para los maestros. Los textos de Giner de los

Ríos, Lorenzo Luzuriaga o M.B. Cossío<sup>8</sup> supusieron un cambio indirecto en las tareas anteriores asignadas a la Inspección, cambiando sus actuaciones y orientándolas a la ayuda a los maestros y la modernización de métodos pedagógicos y escuelas. De su confianza en los maestros es paradigmática la frase de Cossío: «Anticipaos al porvenir. Formad superiormente al profesorado de vuestras escuelas. Gastad, gastad en los maestros». Con la muerte de Giner de los Ríos en 1915, la institución no se para, sus amigos y discípulos seguirán su legado hasta que después de la guerra civil, por decreto de 17 de mayo de 1940, se adscriben todos los bienes de la ILE al M.<sup>o</sup> de Educación Nacional.

En sus aulas se empezó a formar una de las más insignes Inspectoras de Educación: M.<sup>a</sup> Teresa López del Castillo, que a su importantísima labor profesional suma la publicación de dos obras básicas para conocer la Historia de la IE: «*Historia de la Inspección de primera enseñanza en España*» y «*La Inspección del Bachillerato en España*».

### Federación de Amigos de la Enseñanza (FAE)

Previa a la proclamación de la Segunda República, y ante los difíciles años de incertidumbre debidos a la situación de ataque a la tradición educativa impregnada de cristianismo, los centros católicos realizan un primer intento para agruparse y proteger la enseñanza confesional. Desde distintas posiciones se empuja hacia la unidad de acción, siendo figuras destacadas: por los marianistas Domingo Lázaro, por los jesuitas Enrique Herrera Oria, y por el clero secular Pedro Poveda (fundador de la Institución Teresiana). Entre los objetivos básicos de la organización se resaltan:

- La educación cristiana de la juventud;
- La protección de la enseñanza privada ante los poderes públicos, con arreglo a los derechos de la familia, la Iglesia y el Estado;
- La defensa de la escuela confesional católica;
- El fomento de la cultura, especialmente en los sectores menos favorecidos; y
- La colaboración con el Estado y las asociaciones católicas en orden a la mejora material y pedagógica de los colegios.

En 1930 se constituye la Federación, con tres fines que enfatizan en el acta fundacional: 1. La defensa de la enseñanza privada, 2. El perfeccionamiento de los mé-

<sup>8</sup> «Yo, señores, confieso que tengo una fe inquebrantable en el maestro. Dadme un buen maestro y él improvisará el local de la escuela sin falta, él inventará el material de enseñanza, él hará que la asistencia sea perfecta; pero dadle a su vez la consideración que merece...».

Manuel Bartolomé Cossío en Boletín de la Institución Libre de Enseñanza. Año VI, n.º 128 (17 de junio de 1882).



todos educativos, y 3. La gestión ante los poderes públicos para la discusión de las decisiones de política educativa.

La labor desarrollada a partir de entonces se centraría en funciones de asesoramiento pedagógico a los centros, formación del profesorado, escuelas de magisterio de la Iglesia, publicación de revistas,...

## La Inspección en la etapa franquista, (1936–1975)

El 31 de enero de 1938, el general Franco nombra a Pedro Sainz Rodríguez como primer Ministro de Educación Nacional (ministerio que conservaría el nombre hasta 1966), siendo durante su mandato que se crea la Inspección de Enseñanza Media mediante Ley de la Jefatura del Estado Español de 20 de septiembre de 1938 sobre Reforma de la Enseñanza Media (BOE del 23). La ley en su base XI crea la Inspección de dichas enseñanzas: «Con objeto de asegurar la más eficaz y acertada implantación del régimen establecido por esta Ley, queda creada, con carácter permanente, la Inspección de la Enseñanza Media para todos los Establecimientos, tanto oficiales como privados»; establece que los Inspectores «con afanes fecundos de superación» (plantilla inicial de 15), no tendrán zona territorial expresa, y aunque visiten centros, sus actuaciones se dirigirán a la supervisión pedagógica y didáctica del profesorado, a la colaboración en funciones técnicas, la aplicación de las normas del Estado,... El sistema de acceso no se trata en la ley, dejándolo para una disposición especial que fijará las normas para la selección del personal de la Inspección y su funcionamiento.

La plantilla del Cuerpo de inspectores pasó de los 354 inspectores antes de la contienda a los 228 que se contabilizan en 1943, debido a los avatares de la guerra, las depuraciones o el exilio (Herminio Almendros, en Cuba o Santiago Hernández Ruiz, en la Unesco). Durante los años posteriores a la Guerra Civil se cubrieron las vacantes de Inspección por designación y el colectivo perdió fuerza y entidad profesional.

Durante el régimen político del general Franco se distinguen dos períodos: uno inicial, el nacional catolicismo, que abarca desde 1939 hasta 1956 y, un segundo, el tecnocrático, de 1957 a 1970 en que se publicaría la LGE. Desde el 9 de agosto de 1939 a julio de 1951 desempeñará el ministerio de Educación Nacional José Ibáñez Martín, catedrático de instituto y miembro de la Asociación Católica Nacional de Propagandistas. Durante su mandato se establecen las bases educativas que habrían de regir en todo el estado español. Destacan dos características: por una

parte respeto y protección a los derechos de la Iglesia en educación y, por otra, postergación de la enseñanza estatal.

Desde su instauración, el régimen franquista utiliza su control sobre la educación como un instrumento de adoctrinamiento para la juventud. Prueba de ello sería la posterior Orden de 31 de octubre de 1940 (BOE, n.º 324, del 19 de Noviembre, pp. 7970-7972) sobre el régimen interno de los institutos (llamada la Carta Magna de la enseñanza media), en la que se ordenan las enseñanzas con arreglo a las orientaciones: a) Educación religiosa, b) Educación Patriótica c) Educación intelectual, d) Educación artística, e) Educación físico-deportiva, f) Educación para el trabajo; y otorgaba a la Iglesia y a la Falange amplias competencias en los Consejos de Dirección. En el apartado undécimo se encomienda a la Inspección de Enseñanza Media «el deber de informar al Ministerio en Memorias anuales del cumplimiento de las normas preceptuadas en los párrafos que anteceden, así como de las necesidades de los Centros de enseñanza confiados a su inspección».

Terminada la guerra civil, los sucesivos gobiernos tuvieron que hacer frente al reto económico de la reconstrucción de la economía de posguerra, con situaciones límite como la vivida con «los años del hambre» o en la década de los sesenta con el llamado «*baby boom*» (los nacidos entre 1958 y 1977, llegando a superar los 650.000 nacimientos anuales, que supuso un incremento de 6.5 millones de españoles más en casi veinte años), lo cual hizo que se fueran desentendiendo de su labor educativa al no tener capacidad económica para atender la demanda y dejándola, especialmente la enseñanza media, en manos de las órdenes religiosas. De este modo, la Iglesia por una parte contribuye a la expansión de la enseñanza en el país y por otro, supone un alivio económico para las arcas públicas.

A pesar de las deficiencias propias de una situación de postguerra, la Ley de 19 de junio de 1944 intenta impulsar los estudios de enseñanza media (no gratuitos) mediante un sistema de becas y otras ayudas a través del sistema de protección escolar.

El Equipo de Estudios en el monográfico Escuela pública\privada (pp 24-40) de Cuadernos de Pedagogía (1975) expresaba la situación de la época: «Se da un gran empuje a la enseñanza privada, que casi exclusivamente se centra en los colegios regentados por la Iglesia. El abandono por parte del Estado del estamento educativo se debe a dos razones: porque el desarrollo de las fuerzas productivas no exigía aún una masiva preparación escolar y, además porque quienes tenían posibilidades económicas y estaban interesados en que sus hijos estudiaran podían acudir a los centros de la Iglesia, que suple así la labor educadora del Estado, quedando éste con respecto a la educación en una posición subsidiaria» (p. 30).

La Ley de Educación Primaria de 17 de julio de 1945 dedica los artículos 79 a 84 a la Inspección:

*Artículo setenta y nueve.—La Inspección es el órgano encargado de orientar y dirigir al Maestro en el ejercicio de su función docente.*

*Artículo ochenta y dos.—Deberes y derechos de los Inspectores profesionales de Enseñanza primaria*

*Artículo ochenta y tres.—La formación del Inspector de Enseñanza Primaria*

*Artículo ochenta y cuatro.—El Ministerio, para asuntos concretos de carácter científico, técnico o administrativo, podrá, temporal o permanentemente, considerar como Inspectores extraordinarios y encomendarles una misión especial, a personas de relevantes méritos en el orden pedagógico y docente o jurídico-administrativo aun cuando no pertenezcan al Cuerpo oficial de la Inspección en las condiciones que se establezcan reglamentariamente.*

*Independientemente de la Inspección de las Escuelas de la Iglesia, realizada por Inspectores designados por la Jerarquía eclesiástica, los Inspectores a que este capítulo se refiere, podrán visitar dichas Escuelas al efecto de comprobar la observancia de las disposiciones legales aplicables a ellas.*

Respecto a la Enseñanza Media, el Decreto de 24 de febrero de 1950 (BOE de 7 de marzo) regula la Inspección de Enseñanza Media, sustituyendo al de 20 de septiembre de 1938. Se reorganiza en Inspección Central e Inspección de Distrito Universitario; y se especifican los órdenes de actividades: a) Problemas pedagógicos y técnicos de la Enseñanza Media; b) Problemas relacionados con la Enseñanza Media oficial; c) Problemas relacionados con la Enseñanza Media no estatal; y d) Problemas relacionados con los Centros de Enseñanza Media y Profesional. En su artículo segundo concreta que serán Catedráticos de Instituto los funcionarios que formen parte de la plantilla, tanto Centrales como de Distrito; y seleccionados por concurso de méritos.

El nombramiento de Joaquín Ruiz-Giménez al frente del Ministerio de Educación Nacional (1951 al 1956), supuso un cambio de preocupación y de objetivos, pues se quiso dar un nuevo impulso a la enseñanza media, destinada a la preparación de los alumnos que fuesen a continuar sus estudios en la universidad, y concebida por tanto con carácter elitista. Durante su mandato se aprobó la **Ley de Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953**, que refiere la Inspección oficial en el capítulo IV, art. 58 al 68, reflejando su carácter técnico y profesional y las funciones que corresponden a la etapa de la dictadura; además de un cambio significativo en la consideración de la enseñanza, pues deja de contabilizarse como un gasto y se la reconvierte a la categoría de inversión. Para Utande (1975), «A diferencia de la Ley de 1938, la de 1953 no articula un plan de estudios, sino que admite ya de entrada la pluralidad de planes (arts. 74 y sigs.) sobre una base común de división en dos grados: elemental, de cuatro cursos, y superior, de dos cursos, a los que se añadía un curso preuniversitario, posterior a la obtención del título de bachiller superior (art. 42); y sobre una base, también de materias comunes y optativas, de las que resultaba ya la existencia de dos ramas

en el grado superior: Letras y Ciencias (arts. 80, 82 y 83). El título de bachiller superior, esto no obstante, no era diferenciado ni limitaba de suyo las «salidas» académicas o profesionales de los bachilleres (art. 81) (43). El acceso a los estudios superiores se efectuaba a través de unas pruebas de madurez (art. 94)». (pp. 73-85)

Respecto de la intervención en las tareas de inspección de los centros por parte de los Inspectores del Estado y los de la Iglesia, son significativos los artículos:

*58. Por razón de la Materia, inspeccionarán en todos los Centros docentes de Enseñanza Media:*

- a) El Estado, todo lo relativo a la formación del espíritu nacional, educación física, orden público, sanidad e higiene y el cumplimiento de las condiciones legales establecidas para el reconocimiento o autorización de cada Centro; y*
- b) La Iglesia, todo lo concerniente a la enseñanza de la Religión, a la ortodoxia de las doctrinas y a la moralidad de las costumbres.*

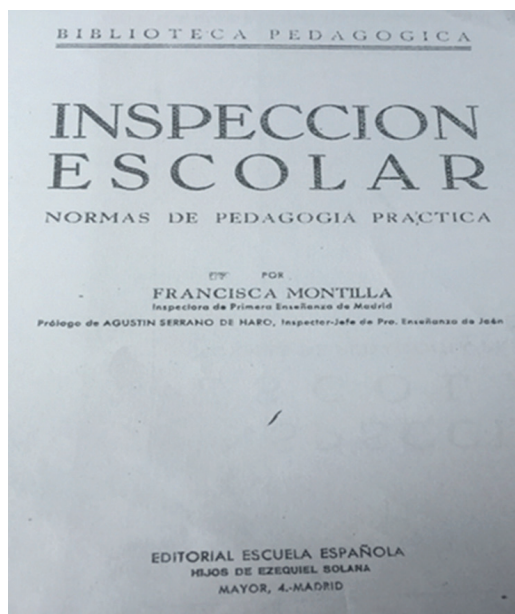
*59. En los Centros oficiales y en los de Patronato y privados, la Inspección del Estado comprenderá también todos los demás aspectos del funcionamiento académico y pedagógico.*

*En los Centros docentes de la Iglesia, la inspección sobre estos aspectos será ejercida por Inspectores designados por la Jerarquía eclesiástica, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional quienes aplicarán las normas dadas por el Estado con carácter general e informarán del resultado de aquélla a la Jerarquía eclesiástica y al Ministerio de Educación Nacional.*

Un año más tarde se realiza el desarrollo reglamentario, regulando la constitución y funcionamiento de la Inspección de Enseñanza Media mediante el *Decreto de 5 de mayo de 1954 por el que se regula la constitución y el funcionamiento de la Inspección Oficial de Enseñanza Media* (BOE del 7 de julio):

*Artículo primero.—Constitución. Se constituye en el Ministerio de Educación Nacional la Inspección de Enseñanza Media del Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley de veintiséis de febrero de mil novecientos cincuenta y tres,...*

que estuvo en vigor hasta su actualización por el Decreto 898/1963 de 25 de abril. En su artículo doce expresaba: «Podrán existir Inspectores centrales especializados por asignaturas, que ejercerán preferentemente su función orientadora sobre las materias de su especialidad respectiva, sin perjuicio de la inspección de carácter más general que el Ministerio les encomiende». Vemos que ya se orienta el legislador por dos funciones bien diferentes: por una parte, Inspectores especialistas sobre las materias, y por otra, una Inspección de carácter más general. Poco a poco, la recién creada Inspección de Enseñanza Media va tomando cuerpo, funciones y atribuciones dentro de la Dirección General de Enseñanza Media.



Hay que tener en cuenta su creación dentro del contexto político, social, económico, cultural y especialmente educativo, pues se realiza entre otros motivos para ayudar a la enorme extensión de la enseñanza secundaria, con la implantación del nuevo plan de estudios del bachillerato, el incipiente control de los centros privados (900 colegios de la Iglesia), y la apuesta del régimen por el desarrollismo (el historiador Viñao Fraga (2004) cuantifica: 221.809 alumnos en 1950, 474.057 en 1960 y 1.207.006 en 1968. En los 18 años los institutos pasaron de 119 a 178).

La tarea de la Inspección en estos años de las décadas 50 y 60 fue ímproba, pues tenían que estar vigilantes entre otros cometidos, especialmente contra el intrusismo en la profesión de maestro tanto en los colegios públicos como en los privados de la Iglesia, ya que las clases eran impartidas por personal sin ninguna titulación académica. Estamos en una época especial, de falta de puestos escolares, y ante su ausencia los niños asistían a las llamadas «academias», que se distinguían por el nombre del maestro-director (Academia de Don Doroteo) y que además de su labor social preparaban a los alumnos por el sistema de alumnado libre.

La primera convocatoria de concurso oposición se realizó el 27 de agosto de 1954, seleccionándose los 21 primeros inspectores de la Inspección de Enseñanza Media.

La Ley de Formación Profesional Industrial de 1955 establecerá la Inspección Oficial para todos los centros docentes donde se imparten enseñanzas de Formación Profesional. Esta ley tuvo buenos propósitos, aunque nunca llegó a hacerse realidad una Inspección Oficial de Formación Profesional.

Ya la propia creación de los diferentes cuerpos va hablando de especialización, pues ni los de Enseñanza Media ni los de Formación Profesional se integran en el anterior de Enseñanza Primaria, sino que se crean como cuerpos diferentes con ámbitos diferentes. Y si bien nunca se ha establecido ningún tipo de especialización en el de Educación Primaria, sin embargo, en el Cuerpo de Inspección de Enseñanza Media se fija la especialización por asignaturas, y en el de Formación Profesional (aunque luego no se llevó a efecto) se preveía que tendría las especialidades que reglamentariamente se determinasen.

Es de destacar la publicación por la D.G. de Enseñanza Media de la revista *Enseñanza Media*, para que a partir de su creación en septiembre de 1956 sirviese de portavoz específico de la política educativa del ministerio en materia de enseñanza media. De esta época es preciso mencionar la labor de Arsenio Pacios (catedrático de instituto) que ocupaba el cargo de Inspector General de Enseñanza Media y que fue un gran impulsor de la enseñanza media y especialmente del bachillerato, no solo desde su posición en el ministerio, sino también con sus aportaciones en los medios especializados, en concreto en la citada revista *Enseñanza media*. Cruz (2019) hace un semblante muy positivo de la labor y proyección de Pacios «Defen-

dió la alta rentabilidad que supondría para nuestro país destinar mayores recursos a la generalización del bachillerato. Entre otras razones, señalaba la correlación positiva que se daba entre crecimiento económico y universalización de la enseñanza media en los países «económicamente fuertes»; afirmando que «una buena Enseñanza Media universal» supondría un mecanismo sencillo y barato «para elevar el nivel de vida de los españoles» (p. 988). Ya en 1977 se sustituye por la *Revista de Bachillerato*, dirigida por el Inspector J.L. Pérez Iriarte y posteriormente por la también Inspectora M.<sup>a</sup> Dolores de Prada.

La relevancia de la Inspección de educación en los sistemas educativos tendría un gran impulso gracias a su inclusión como tema de estudio en la XIX Conferencia Mundial de la UNESCO celebrada en 1956, citado por López del Castillo (2016), en su recomendación n.º 42<sup>9</sup> se describen las finalidades de la inspección:

«1) El fin principal de la inspección debe ser el de fomentar por todos los medios el desarrollo y la eficacia de las instituciones educativas, sirviendo de órgano de enlace entre las autoridades de la enseñanza y las colectividades escolares.

3) Los inspectores deben contribuir a proporcionar a los maestros los medios que necesitan para desempeñar su misión con dignidad y eficacia, darles la posibilidad de perfeccionarse y, evitar su aislamiento intelectual, y respetar su personalidad e ideas a fin de animarles a tomar iniciativas.»

Particularmente importante para la **visita de inspección** sería la Orden de 23 de enero de 1957 (BOE n.º 29), por la que se dictan normas sobre las visitas de inspección de los Inspectores de Enseñanza Primaria a las Escuelas Nacionales, que como recoge Ruiz Fajardo (2019) «la visita ha de realizarse con el detenimiento preciso que permita conseguir el fin primordial de la Inspección: estimular y orientar al Maestro en su misión, sin perjuicio de comprobar a la vez el estado en que se encuentra la enseñanza» Ultimadas las visitas, el inspector debía informar, entre otros aspectos, del estado de la enseñanza en cada una de las escuelas visitadas y de las medidas procedentes para mejorarla (p. 60).

El Decreto 898/1963, de 25 de abril, orgánico de la Inspección de Enseñanza Media del Estado (BOE de 4 de mayo), concreta en su artículo tercero la *finalidad*: «Incumbe a la Inspección de Enseñanza Media velar por la observancia en todos los Centros de la Nación, de la Leyes y Reglamentos que estén vigentes para este grado de enseñanza, así como impulsar en el ámbito de su jurisdicción específica un constante perfeccionamiento de las tareas educadoras y docentes». Para cumplir con su finalidad, establece en los artículos siguientes atribuciones de la Inspección del Estado en el orden legal y en el orden pedagógico. Instaura el concurso–oposición para acceder al Cuerpo de Inspección de Enseñanza Media, al que se pueden

<sup>9</sup> Recomendación n.º 42 a los Ministerios de Instrucción Pública relativa a la INSPECCIÓN de la enseñanza (Año 1956), Publicado por la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 7, place de Fontenoy, 75700 Paris, ISBN 92-3-301614-5 Edición española © Unesco, 1979.

presentar no solo los catedráticos, sino los profesores de todas las materias o de materias concretas, iniciando un principio de especialización en el cuerpo de IE. En 1964 el Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media del Estado estaría ya formado por 68 Inspectores.

El siguiente cuadro extraído del que analiza Camacho, A<sup>10</sup> en su tesis doctoral (p. 247) recoge el aumento de la plantilla de inspectores de 1959 a 1963:

Plantilla de Inspectores de Enseñanza Primaria (Años 1959-1963)

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| Situación en el año 1957       | 377 |
| Incremento año 1959            | 31  |
| Incremento año 1960            | 38  |
| Incremento año 1961            | 47  |
| Incremento año 1962            | 57  |
| Incremento año 1963            | 66  |
| Incremento total en el lustro  | 239 |
| Situación final en el año 1963 | 616 |

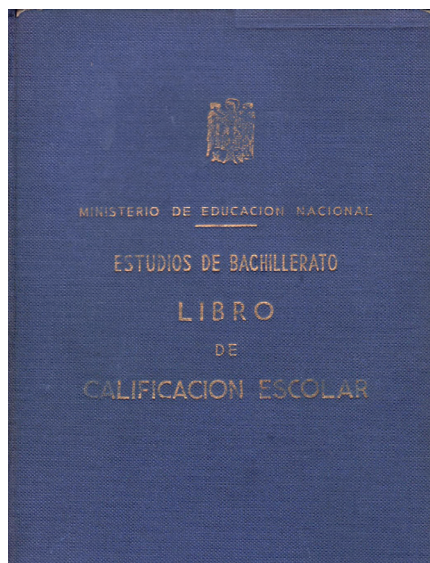
Por ley 35/1966, de 31 de mayo, el Ministerio de Educación Nacional cambia su denominación por la de Ministerio de Educación y Ciencia (MEC será la denominación del ministerio que más éxito tendría en distintos períodos: 1966-1976, 1978-1981, 1981-1996, 2004-2008), siendo el primer ministro Manuel Lora-Tamayo Martín.

Sobre la Educación Primaria se dictaron varias disposiciones importantes: la Ley 169/1965, de 21 de diciembre, de Reforma de la Enseñanza Primaria; el Decreto 193/1967, de 2 de febrero con el texto refundido, en el que se pasa a una concepción más técnica de la Inspección, considerada como un Cuerpo especial de la Administración civil del Estado; y el Decreto 2915/1967, de 23 de noviembre, que aprueba el Reglamento del Cuerpo de Inspección Profesional de Enseñanza Primaria del Estado. El reglamento establece el acceso al Cuerpo por oposición libre, exigiendo la titulación de licenciatura y experiencia docente previa de, al menos, dos años.

La progresiva conciencia de Cuerpo y de consolidación de la profesión, lleva a la asociación de los Inspectores y la creación de dos de las asociaciones profesionales más importantes de la actualidad, en 1951 nace la Hermandad de Inspectores de Enseñanza Primaria del Estado, que se convertirá en 1978 en la Unión sindical de Inspectores Técnicos de Educación (**USIE**), y que actualmente edita la revista *Supervisión* 21. La otra asociación que nace en la época, en 1968, es la Asociación

<sup>10</sup> Alexandre Camacho (2014). *Funciones y quehaceres de los inspectores de Educación en Baleares. Un estudio de casos.* (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona.





BASE II de la Ley de 20 de septiembre de 1938. Reforma de la Enseñanza Media: Todos los alumnos de Bachillerato deberán poseer, como documento oficial que les acreditará como tales, un libro que se denominará **Libro de calificación escolar**, en el cual constará la historia académica del estudiante desde que realice la prueba de ingreso hasta la obtención del título de Bachiller

Nacional de Inspectores de Enseñanza Media del Estado (ANIE), que en 1982 pasa a denominarse Asociación Nacional de Inspectores de Enseñanza Secundaria (ANIES), y que en 2004 amplía su espectro a todos los Inspectores, sean de Primaria o de Secundaria, pasando a ser la Asociación Nacional de Inspectores de Educación (**ANIE**). De forma paralela, los inspectores que habían accedido a la «función inspectora» por un nuevo sistema de acceso continúan el movimiento asociativo constituyendo en 1980 la tercera asociación, que con el tiempo se convertirá en mayoritaria, se reúnen en la Asociación de Inspectores de Educación (**ADIDE**), y que en el marco de las autonomías, agrupa a las distintas asociaciones autonómicas de forma federada en FADIDE. Es de destacar la publicación desde 2005, con gran éxito en el sector, de la revista *Avances en Supervisión Educativa*.

La evolución de los centros de enseñanza media y la situación anterior a la promulgación de la Ley General de Educación de 1970 la expresa en la siguiente tabla Utande (1975):

| Datos de la Enseñanza Media | Curso 1940-41 | Curso 1954-55 | Curso 1969-70 |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Centros Oficiales           | 115           | 193           | 609           |
| Centros No Oficiales        | —             | 1.011         | 2.220         |
| Total Centros               | 115           | 1.204         | 2.829         |
| Alumnos Oficiales           | 53.702        | 54.842        | 454.307       |
| Alumnos Colegiados          | 73.121        | 156.680       | 563.300       |
| Alumnos Libres              | 30.884        | 87.989        | 376.816       |
| TOTAL Alumnos               | 157.707       | 299.511       | 1.394.423     |

## Ley 14/1970 (LGE)

En abril de 1968 se nombra al Catedrático de Derecho Administrativo y Letrado del Consejo de Estado D. José Luis Villar Palasí ministro de Educación y Ciencia. Y a él y a su equipo corresponderá la elaboración de una de las leyes que más vigencia e influencia ha tenido sobre nuestro sistema educativo desde la decimonónica Ley Moyano de 1857: la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, Ley 14/1970, de 4 de agosto (LGE).

Previamente a la ley se publicó en febrero de 1969 el estudio «La educación en España. Bases para una política educativa». Conocido comúnmente como Libro Blanco en el que se presentaba la situación del momento y se exponía la propuesta de cambio educativo.



Para el Inspector Soler Fierrez (2002), la ley supuso un cambio completo en la forma de ver y de abordar la educación en España, y de alguna manera representó un tímido reencuentro con los planteamientos de la Institución Libre de Enseñanza. La ley estructura el sistema educativo en los niveles de Preescolar, Educación General Básica (EGB) y Enseñanzas medias; con una generalización de la educación de los 6 a los 14 años, y el inicio de la gratuidad de la enseñanza secundaria. Consecuentemente todo ello tendría importantes repercusiones en el Servicio de Inspección.

Fenoy (2008) indica que en la redacción de la ley había partidarios de suprimir el Cuerpo de Inspección y sustituirlo por los Técnicos de Administración Civil (TAC) formados en la Escuela Nacional de Funcionarios, pero sin base educativa.

La aprobación de la ley supone la supresión de los Cuerpos de Inspección de Enseñanza Primaria y Secundaria integrándolos en un único cuerpo, el Cuerpo de Inspectores de Educación. Y es a lo largo del articulado de la ley donde podremos intuir la necesidad de la Inspección, como en el:

*Art 4. Corresponde al Gobierno, en materia de educación:*

*g) La supervisión de todas las instituciones de enseñanza estatal y no estatal.*

Reservándose el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC), como órgano del Estado inmediatamente responsable de la educación, el ejercicio de la competencia de:

*Art 135.d) Inspeccionar y coordinar todas las Instituciones docentes, tanto estatales como no estatales.*

Con la LGE se profesionaliza y reestructura el Cuerpo; se empieza a hablar de «inspección técnica» para los casos de cuestiones docentes, y así distinguirla de la Inspección de Servicios, de carácter administrativo (que se le quitó a la Inspección de educación como una de sus funciones tradicionales); y dándole otras nuevas, como velar por la calidad de la educación, o la evaluación de centros y profesores. En lo referente a la organización de la Inspección hay que acudir a su articulado, pues a partir de aquí las distintas leyes se irán apoyando en ellos; y así en su art. 142 se establece primero un Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE), cuyos funcionarios formarán parte de un único Cuerpo de Inspección y constituirán un Cuerpo especial de la Administración Civil del Estado (evidentemente técnico y administrativo),

*Art 142.1. En el Ministerio de Educación y Ciencia existirá un Servicio de Inspección Técnica de Educación, cuyos funcionarios constituirán un Cuerpo especial de la Administración Civil del Estado y cuyas funciones serán las siguientes:*

*a) Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones en todos los Centros docentes estatales y no estatales, en el ámbito de la función educativa.*

y en su art.143 se dispone que la ITE estará constituida por especialistas de los distintos niveles de enseñanzas, seleccionándose entre los profesores de los cuerpos docentes según el nivel de especialidad correspondiente:

*Art 143.1. El Servicio de Inspección Técnica de Educación estará constituido por especialistas de los distintos niveles de enseñanza establecidos en el artículo doce. Los Inspectores de las distintas especialidades serán seleccionados, mediante concurso, entre los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos .....*

Aunque la ley no dedica su atención a la forma de intervenir, supervisar, vigilar, inspeccionar y coordinar, o la forma de llevar a cabo las funciones que le encomienda al SITE, no puede quedar ninguna duda de que todas éstas se harán por medio o a través de la visita de inspección a los centros educativos.

A pesar de las previsiones, el artículo 142 no se llevó a término, pues no se llegó a constituir el mencionado Cuerpo especial. Por lo tanto, durante 14 años continuaron funcionando los tres Cuerpos de Inspección existentes en aquel momento: la Inspección de E.G.B., la de Formación Profesional y la de Bachillerato como antes de la ley, en virtud de la Disposición Final 4.<sup>a</sup> de la ley:

*Uno. A partir de la publicación de la presente Ley, todas las disposiciones anteriores, cualquiera que fuere su rango, que venían regulando las materias objeto de la misma, regirán únicamente en cuanto fueren aplicables, como normas de carácter reglamentario hasta que vayan entrando en vigor las respectivas disposiciones que se dicten en ejercicio de esta Ley, en cuyo momento quedarán totalmente derogadas.*

*Dos. En estas disposiciones de aplicación se relacionarán las normas que vayan quedando derogadas.*

*Tres. Anualmente, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, previo informe del Consejo de estado, promulgará un Decreto definitivo de las disposiciones derogadas y en vigor.*

Jugaba a favor de este *statu quo* la situación política en que estaba el país, en donde la existencia de unos Cuerpos de funcionarios tan pequeños dentro de la Administración Pública, no suponía problema que recabara atención; y como factor positivo, que los Cuerpos de Inspección, dada su profesionalidad, seguían trabajando con la máxima dedicación que les caracterizaba.

La Ley estaba clara, aunque el desarrollo fue lento; cierto que intentó la unificación en un solo Cuerpo de Inspección, pero también que continuaron funcionando por separado los inspectores de Enseñanza Primaria y los inspectores de Enseñanza Secundaria, hecho que se sancionó con sendos decretos: el Decreto 664/1973, de 22 de marzo, para la enseñanza Primaria (la Educación General Básica), sobre funciones del Servicio de Inspección Técnica de Educación, establece las competencias del nuevo Servicio, compatibles, no obstante, con las matizaciones propias de cada nivel o modalidad de enseñanza, aunque como dejaba escrita su Disposición transitoria: «Hasta tanto se organiza el Servicio de Inspección Técnica de Educación,

*las funciones que se establecen en este Decreto serán asumidas por la Inspección de Enseñanza Primaria en los niveles de Educación Preescolar y Educación General Básica y por la Inspección de Enseñanza Media en el nivel de Bachillerato»; y el Real Decreto 2543/1979, de 28 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 898/1963, de 25 de abril, Orgánico de la Inspección de Enseñanza Media del Estado estableciendo que la Inspección de la Enseñanza Media del Estado ejercerá sus funciones en el nivel de Bachillerato y que todas las plazas de la plantilla de inspectores se distribuirán por especialidades. Los dos decretos junto con el posterior Real Decreto 657/1982, de 17 de marzo, regulador de la Inspección Técnica del Estado de Formación Profesional, confirman la existencia de inspecciones nivelares hasta la casi conclusión del siglo.*

Ni la derogación de la ley ni su cumplimiento tuvieron fácil recorrido, la derogación porque se hizo de forma parcial en tres fases, la primera con la Ley 5/1980, de 19 de junio, que regula el Estatuto de Centros escolares (DF 2.ª), la segunda por la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), y la tercera por la LO 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (DF 4.ª). Su cumplimiento, porque los gobiernos siguientes (UCD) eran partidarios de los niveles, e hicieron caso omiso de la unificación de los Cuerpos de Inspección. Así, desde 1975 a 1984 las tres inspecciones existentes, la Inspección de Enseñanza Primaria, la Inspección de Enseñanza Secundaria, y la Inspección Técnica de Formación Profesional, seguirán funcionando por separado, si bien con otros nombres derivados del R.D. de 19 de mayo de 1980 que evidencia el abandono del Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Educación y en consecuencia, el Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Primaria pasa a denominarse de Inspectores de Educación Básica del Estado, y el de Enseñanza Media a Inspectores de Bachillerato del Estado. Es más, ese mismo año se promulga la Ley 31/1980, de 21 de junio, por la que se crea el Cuerpo Especial de Inspectores Técnicos de Formación Profesional, y se establecen especialidades. El artículo tercero les otorga las funciones de inspección técnica que se especifican en el artículo 142 de la Ley General de Educación en los distintos grados de formación profesional que en la misma se establecen, y especifica que dicho Cuerpo tendrá las especialidades que reglamentariamente se determinen. Como sabemos, dicha ley no llegó a desarrollarse, y la futura ley 30/84 vendría a terminar con su corta existencia. La misma ley especifica que el cuerpo *tendrá las especialidades que reglamentariamente se determinen*, terminología que se utiliza comúnmente al referirse a un posterior desarrollo normativo con rango inferior a la ley.

Finalmente decir que a pesar del título de la ley, autores como Ramón Tamames achacan a la falta de recursos la causa de que no se desarrollara en todo su potencial (a pesar de las cifras consignadas en la disposición adicional segunda), y que unida a la crisis económica y política que se padecía, hizo inviable numerosas propuestas. Por supuesto, la financiación de los centros no estatales se aplazó *sine die*.



Primera página de la Constitución Española de 1978.

(Fuente:  
[https://es.wikisource.org/wiki/Constitucion\\_espanola\\_de\\_1978](https://es.wikisource.org/wiki/Constitucion_espanola_de_1978))

## La Inspección en la etapa Constitucional

En 1973 José Luis Villar Palasí es sustituido por Julio Rodríguez al frente del Ministerio de Educación; se entraba en una época convulsa, de cambio político y grave crisis económica, una época difícil en la que se sucedieron Gobiernos y ministros como Cruz Martínez Esteruelas, cuyo principal mérito fue el rodearse de grandes personalidades como Federico Mayor Zaragoza o Juan Velarde Fuertes. Se entra en una etapa histórica denominada de «Transición democrática».

En junio de 1977 la Unión de Centro Democrático (UCD) ganó las primeras elecciones y Adolfo Suárez se convierte en el primer Presidente de gobierno elegido democráticamente desde 1936. Consciente de la situación social del país, convocó a las principales fuerzas políticas para firmar en octubre de 1977 los acuerdos conocidos como «Pactos de La Moncloa», cuyo capítulo IV se dedica a la Política educativa (democratización, participación, mejora de la calidad, gratuidad de la enseñanza,...).

El aumento del número de centros de Bachillerato y el consiguiente de profesores, impulsados por los Pactos de la Moncloa acordados por todos los partidos políticos y sindicatos bajo la dirección del profesor Enrique Fuentes Quintana, determinó a su vez la ampliación del Cuerpo de Inspectores de Enseñanza Media del Estado, debiéndose adecuar la plantilla a la redistribución territorial consiguiente. Para ello, se acordó su distribución por especialidades, y su provisión por concurso oposición o por concurso de méritos entre catedráticos de bachillerato, nombrando para cada una de las especialidades una comisión calificadora compuesta por tres Inspectores a su vez Catedráticos de la asignatura respectiva.

El 31 de octubre de 1978 las Cortes, en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado aprobaron la **Constitución Española**.

A continuación, fue ratificada por la voluntad general del pueblo español libremente expresada en referéndum celebrado el 6 de diciembre de 1978.

Constituye un buen punto de partida para hablar de la actual Inspección de educación, porque como nos recuerda Puelles (2012), será tenida en cuenta en el futuro al menos por tres razones: por llegar a constituirse a base de consenso entre los partidos políticos, por haber sido refrendada en referéndum por todos los españoles, y por diseñar un sistema educativo democrático.

Al igual que en la Constitución de 1812, también la educación deviene aquí en protagonista, pues su famoso artículo 27 será el más controvertido de todos, teniendo que ceder la totalidad de los ponentes para conjugar dos derechos clave, a saber: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En su apartado 8

reside el anclaje constitucional para una nueva IE en el nuevo Estado de las Autonomías.

*«Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes».*

El escribir en la redacción del apartado la expresión «poderes públicos» facilitaba su aprobación por todas las partes, pues es tan amplia que incluye al Estado y a los Gobiernos autonómicos con competencias en educación. Y sobre su trascendencia para la Inspección, el historiador e inspector Elías Ramírez Aisa comenta: «El poder constituyente aceptó una potestad inspectora en manos de los poderes públicos que fuese compatible con la libertad proclamada en otros artículos». Resulta evidente que se constitucionaliza la Inspección y se da un salto de gigante en la consideración de la misma.

El citado art. 27.8 constituye el soporte democrático de la Inspección de educación en su actuación y su ejercicio profesional. Pero junto a él se han de considerar otros artículos que afectan directamente a la IE, como sus obligaciones por pertenecer a la Administración Pública según el art 9.2. *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social;* o la razón de ser y la finalidad que le incumbe por formar parte de la Administración Pública art. 103.1. *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

Desde su aprobación, las diferentes leyes referidas a la educación, han ido configurando el modelo de la Inspección educativa al consolidar la definición de sus fines y características, depositando en ella la responsabilidad de ser garante de los derechos y libertades de los ciudadanos en el campo educativo, a la vez que instrumento para la mejora de la enseñanza, el control, la supervisión y la evaluación del sistema educativo.

La primera ley en el período constitucional sería la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (**LOECE**) de 18 de junio de 1980, promovida por la UCD y que tuvo poca aceptación parlamentaria y menor recorrido al ser recurrida por el PSOE al Tribunal Constitucional, que le dio la razón en su mayor parte y que tras la victoria electoral del PSOE en 1982 nunca entraría en vigor. Finalmente fue derogada por la LODE en 1985.

El traspaso de las competencias en materia educativa a las CC.AA. debía ser complementado con la creación de la Alta Inspección para velar por las facultades exclu-

sivas que le corresponden al Estado, así, se publica el Real Decreto 480/1981 que regula el funcionamiento de la **Alta Inspección** del Estado en materia de educación. Posteriormente, por Real Decreto 1950/1985 se crean los Servicios de la Alta Inspección del Educación del Estado, con las funciones que se tenían en el Decreto 480/1991 para garantizar el cumplimiento de las facultades que le están atribuidas en materia de enseñanza y la observancia de los principios y normas constitucionales aplicables y demás normas básicas que desarrollan el artículo 27 de la Constitución. Sus competencias quedarán expresadas en el artículo 150 de la LOE (ligeramente modificadas posteriormente por la LOMLOE) y de las que se destacan:

- Comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Estado en la ordenación general del sistema educativo en cuanto a modalidades, etapas, ciclos y especialidades de enseñanza, así como en cuanto al número de cursos que en cada caso corresponda.*
- Comprobar la inclusión de los aspectos básicos del currículo dentro de los currículos respectivos y que éstos se cursan de acuerdo con el ordenamiento estatal correspondiente.*
- Comprobar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de los títulos correspondientes y de los efectos académicos o profesionales de los mismos.*
- Velar por el cumplimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes en materia de educación, así como de sus derechos lingüísticos, de acuerdo con las disposiciones aplicables.*

Por lo que respecta a la Inspección de educación, hacer mención a las últimas oposiciones para ingreso en el cuerpo de Inspectores de Educación Básica del Estado, las cuales se convocaron en diciembre de 1980 y que previas reclamaciones de algunas CC.AA., se rectificaron por medio de la Orden de 28 de julio de 1981 (BOE del 22 de agosto). Realizadas las mismas, se publica la relación de los 18 aprobados en la Orden Ministerial de 30 de julio de 1982 (BOE 208 de 31 de agosto), que constituyen la última promoción del cuerpo.

| Número de orden | Apellidos y nombre                    | Fecha de nacimiento | Destino                                       | Número de Registro de Personal |
|-----------------|---------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------|
| 1               | Bernardos Sanz, Angel Lucas           | 15- 4-1947          | Oviedo                                        | A14EC859                       |
| 2               | Martorell Trobat, Juan                | 6-12-1942           | Balears (comarcal Mahón)                      | A14EC860                       |
| 3               | García Plaza, María Teresa            | 25-11-1933          | Lugo                                          | A14EC861                       |
| 4               | García García, José Manuel            | 21-11-1955          | Teruel                                        | A14EC862                       |
| 5               | García González, Delfín               | 11- 4-1951          | Barcelona                                     | A14EC863                       |
| 6               | García Rubio, Maximino                | 12- 5-1944          | Pontevedra (comarcal Vigo)                    | A14EC864                       |
| 7               | Velázquez García, Manuel              | 14- 5-1946          | Santa Cruz de Tenerife                        | A14EC865                       |
| 8               | Sánchez Fernández, José Antonio       | 23- 9-1953          | Barcelona                                     | A14EC866                       |
| 9               | Teixido Planas, Martí                 | 3-12-1950           | Barcelona                                     | A14EC867                       |
| 10              | Molino Romera, María Carmen Enriqueta | 15- 7-1948          | Balears (comarcal Ibiza)                      | A14EC868                       |
| 11              | Rodríguez Díez, Blanca Rosa           | 31- 7-1947          | Barcelona                                     | A14EC869                       |
| 12              | Gutiérrez Ballarín, Ricardo           | 31- 1-1940          | Barcelona                                     | A14EC870                       |
| 13              | Martín Gómez, Juan                    | 22- 6-1946          | Barcelona                                     | A14EC871                       |
| 14              | Fuentes Gómez, Josefina               | 14- 7-1941          | Navarra                                       | A14EC872                       |
| 15              | León Molina, Juan José                | 9- 8-1945           | Santa Cruz de Tenerife (comarcal de La Palma) | A14EC873                       |
| 16              | Fuentes Cañas, Julián                 | 20-12-1950          | Las Palmas (comarcal Lanzarote-Fuerteventura) | A14EC874                       |
| 17              | Jabonero Blanco, Mariano              | 22- 6-1953          | Gerona                                        | A14EC875                       |
| 18              | Ramó García, Arturo                   | 15- 3-1943          | Gerona                                        | A14EC876                       |

Con el gobierno socialista en el poder, se promulga la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que referente a la Inspección, integró los tres Cuerpos de Inspectores, de Educación Básica, de Bachillerato y Técni-



cos de Formación Profesional en el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE), y por lo tanto, «a extinguir». (Disposición Adicional 15.<sup>a</sup> apdo. 8: *D. Adicional 15.<sup>a</sup>, Apdo. 8. Los actuales Cuerpos de Inspectores de Educación Básica, Inspectores de Bachillerato e Inspectores Técnicos de Formación Profesional quedan integrados en el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa, cuya plantilla estará constituida por los efectivos actuales de los Cuerpos suprimidos, quedando amortizadas las vacantes que se produzcan en lo sucesivo*).

La Ley supone un corte radical a toda una tradición en el tratamiento de la Inspección, pues no se la considera en un desarrollo del articulado como correspondería a un prestigioso Cuerpo de Inspección, sino que le dedica una Disposición Adicional, con el adjetivo de «a extinguir», que nunca se entendió (Sólo si se contempla desde la óptica de alguna rama del partido que pidió seguir la antigua aspiración del Cuerpo único de enseñantes, llegando a denominar a los profesores «obreros de la tiza»). Tampoco se aclararon los motivos de la declaración, motivos que, o bien no existían (o existiendo no se podían hacer públicos, por escondidos o por evidentes), o eran criterios técnicos, aunque el sentido de éstos lo explica muy bien la Inspectora M.<sup>a</sup> T. López del Castillo: *Pero la palabra «técnico» no debe engañarnos. El político en el poder, después de suprimir o modificar lo que encuentra hecho por sus antecesores, quiere que los organismos y personas por él establecidas, sean permanentes, y para ello dice, tal vez de buena fe, que son de carácter técnico y no político*.

Y si no se pudo extinguir, se le quitó su verdadera importancia al politizar la entrada, ya que la DA 15.<sup>a</sup> apdo. 7 estableció que el sistema de acceso sería por concurso público. Mayor vía para su desaparición solo era el boletín, pues los maestros seguían entrando por oposición, los profesores por oposición y los inspectores por concurso (adiós a los criterios de mérito y capacidad, y entrada a criterios de subjetividad y politización). Al suprimir las inspecciones nivelares se impone el modelo generalista, al que posteriormente en la LOPEGCE se le dará base normativa.

El cambio de concepción que se experimenta con la aprobación de la Constitución lleva al establecimiento de un nuevo marco jurídico que se manifiesta con la aprobación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (**LODE**). Si bien la LODE no se refiere en ningún momento a la Inspección de educación, (lo cual parece lógico a tenor del título de la ley), sin embargo configura el derecho a la educación como un derecho básico, y por tanto corresponde al Estado velar por el mismo, función que se encomendará para su vigilancia a los Servicios de Inspección.

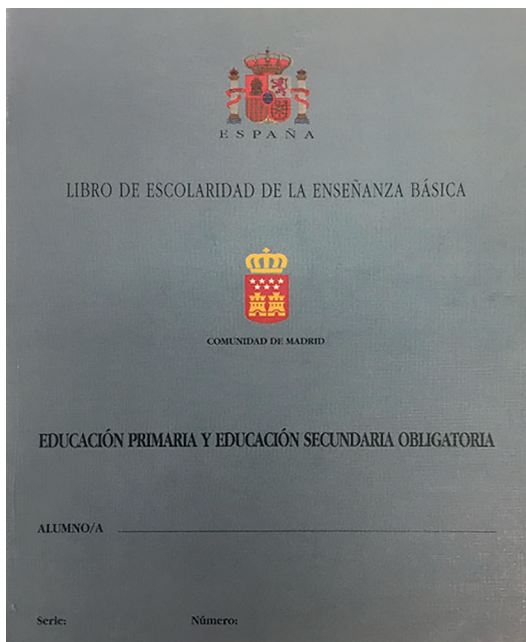
El Real Decreto 504/1985, de 8 de abril, modifica la estructura orgánica del MEC; crea el Servicio de Inspección Técnica de Educación (SITE) dependiente de la Secretaría General y por disposición adicional suprime la Inspección Técnica de Educación Básica, la Inspección Técnica de Enseñanza Media y la Inspección Técnica

de Formación Profesional. Para adaptar la Inspección Técnica de Educación a la nueva realidad jurídica, el Ministro de Educación y Ciencia, Javier Solana publicó el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, en el que se regulan las funciones y la organización del Servicio de Inspección Técnica de Educación y se desarrolla el sistema de acceso a los puestos de trabajo de la función inspectora educativa, que se hará por concurso, seguido de un curso de especialización teórico-práctico. Los concursantes que lo superen, serán nombrados por un período de 3 años para el ejercicio de la función inspectora, renovable por otros 3 años, si bien se podrá continuar por tiempo indefinido en el ejercicio de la misma. Asimismo es interesante por la gran cantidad de Decretos y Reales Decretos que deroga (Decreto 898/1963; Decreto 2915/1967; Real Decreto 2543/1979; Real Decreto 1296/1980). La Orden de 27 de septiembre de 1990 dicta normas de desarrollo del Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, por el que se regulan las funciones y la organización del Servicio de Inspección Técnica de Educación.

Para hacerse una idea cuantitativa del significado de la «función inspectora», hay que considerar que desde el año 1986 hasta 1994 se calcula que se adscribieron a la función inspectora un total de 510 funcionarios docentes. Una situación extraordinaria de convivencia profesional se hizo necesaria, y como afirma Ángel Lorente (2019:183): «Desde 1986-87, se desarrolló una convivencia profesional inédita entre los tres cuerpos de Inspección y, además, con los docentes que accedieron a la función inspectora en 1986. ¿Cómo se produjo? Creo que hubo diversidad de situaciones en las capitales cabeceras de distrito universitario que eran las únicas en las que había Inspección de Bachillerato. La fusión se realizó de forma planificada, pero en algunas cabeceras de distrito universitario no estuvo exenta de tensiones y dificultades entre los inspectores de las diversas procedencias docentes».

La Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (**LOGSE**), auspiciada por el ministro Javier Solana, supone un cambio radical en el sistema educativo español al regular su estructura y organización: Enseñanzas de régimen general (educación infantil, primaria, secundaria y formación profesional), y Enseñanzas de régimen especial (Artísticas y de Idiomas), sustituyendo al establecido en la LGE de 1970. Extiende la escolarización obligatoria hasta los 16 años e introduce el concepto de acnee. En lo referente a la Inspección de educación considera ya el preámbulo que uno de los factores que favorecen la calidad del sistema educativo es la Inspección, dedicándole después varios artículos y en concreto el 61 en el que establece el ejercicio de la función inspectora, sus atribuciones y funciones.

Consciente del agotamiento del modelo de inspección existente, en 1994 el Secretario de Educación del Ministerio de Educación y Ciencia Álvaro Marchesi en un documento titulado: Centros educativos y calidad de la enseñanza, propone para estudio y discusión «77 Medidas para la Mejora de la Calidad Educativa», en el que destacan dos relativas a la inspección: 1.-En los procedimientos de selección, se





utilizará el Concurso Oposición. 2.-Modelo generalista complementado con una adecuada especialización.

*71. El actual modelo de Inspección generalista se completará con la adecuada especialización que los diferentes niveles del sistema exigen.*

Habrían de transcurrir diecisiete años desde la aprobación de la Constitución para que viera la luz la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (**LOPEGCE**), que da un nuevo impulso a la Inspección de educación, considerándola como un factor de calidad del sistema educativo y con la que se acaba con el concepto de «función inspectora» y su peculiar sistema de acceso, para dar paso al concurso-oposición de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad; volviendo a la idea de un cuerpo técnico sin otras consideraciones que su objetividad e independencia del poder político de turno. La Ley Orgánica declara a extinguir el Cuerpo de Inspectores al Servicio de la Administración Educativa (CISAE), crea un nuevo cuerpo: el Cuerpo de Inspectores de Educación (CIE), artículo 37.1:

*«Para llevar a cabo las funciones, que en esta ley se atribuyen a la Inspección de educación, se crea el cuerpo de Inspectores de Educación».*

La ley finiquita la incongruencia generada con la Ley 30/84, y deja atrás la coexistencia de dos cuerpos, uno de naturaleza docente y el otro administrativa. Solo un partido tan fuerte como el que las sostuvo, pudo realizar tamañas hazañas con un Cuerpo de Inspección con tanta tradición sin que las grietas derribaran el edificio. La Ley no solo crea el Cuerpo, sino que trata aspectos fundamentales para la inspección como su configuración funcional, el sistema de acceso, la formación permanente, las atribuciones y su organización.

Novedad que presenta la ley y que se mantendrá en las sucesivas, es la consideración de *autoridad pública* que se otorga a los Inspectores de educación en el ejercicio de sus funciones, lo cual implica, no solo la aplicación del Código Civil, sino la obligación de los distintos miembros de la comunidad educativa, funcionarios o no, de prestar la ayuda y colaboración que precise para el ejercicio de sus actividades.

En desarrollo de la citada Ley, pueden citarse el Real Decreto 2193/1995, de 28 de diciembre por el que se establecen las normas básicas para el acceso y la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo de Inspectores de Educación y la integración en el mismo de los actuales Inspectores, modificado por el Real Decreto 1573/1996, de 28 de junio, y la Orden de 29 de febrero de 1996 (BOE del 2 de marzo), por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección educativa, modificada por la Orden de 3 de agosto de 1996 (BOE del 8 de agosto), que adapta la organización y funcionamiento de la Inspección de educación a la estructura del Ministerio de Educación y Cultura.

Con el cambio político en el gobierno de la nación, se publica la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (**LOCE**). De interesante tenía su art. 106 que establecía:

*Artículo 106. Organización de la inspección educativa.*

- 1. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, establecerá las especialidades básicas de inspección educativa, teniendo en cuenta, en todo caso, los diferentes niveles educativos y especialidades docentes.*
- 2. Las Administraciones educativas, de acuerdo con sus competencias, podrán desarrollar las especialidades a que se refiere el apartado anterior y regularán la estructura y el funcionamiento de los órganos que establezcan para el desempeño de la inspección educativa en sus respectivos territorios.*
- 3. El acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación y la provisión de puestos de trabajo mediante concursos de traslados de ámbito nacional se desarrollarán a través de las especialidades a que se refiere el apartado 1 de este artículo.*

La Orden 884/2003, de 17 de febrero de 2003, de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, por la que se establecen las especialidades y se aprueba el contenido del temario correspondiente a la parte B de la fase de oposición, para el proceso selectivo de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación. (BOCM 21 de febrero), en su artículo Segundo disponía que «En tanto no se desarrolle lo previsto en el artículo 106 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, se establecen las especialidades siguientes: Educación Infantil y Primaria, Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas Artísticas».

Las primeras oposiciones que se convocan por concurso oposición se realizaron por *Resolución de 27 de febrero de 2003, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se convoca concurso- oposición para acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación para cubrir plazas vacantes en el ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid*. La distribución de plazas se realizó según:

**Tabla 1.** Especialidades y plazas (Convocatoria 2003)

| Especialidad          | Acceso libre<br>/Reserva minusvalía | Total |
|-----------------------|-------------------------------------|-------|
| Primaria              | 7+1                                 | 8     |
| Secundaria            | 6                                   | 6     |
| Formación Profesional | 1                                   | 1     |
| Enseñanzas Artísticas | 1                                   | 1     |
| TOTAL                 | 16                                  | 16    |

Fuente: Convocatoria y elaboración propia

El nombramiento de los funcionarios de carrera se realizó por Orden ECI/1399/2004 en cuyo anexo figuran los aprobados con sus puntuaciones:

Cuerpo: 0510 Inspectores de Educación

| N.R.P.          | Apellidos y nombre             |
|-----------------|--------------------------------|
| 0218243646A0510 | Lavado Paradinas, Francisco J. |
| 0208059602A0510 | Ramírez Aisa, Elías            |
| 0139861957A0510 | Rodríguez Cardona, Ángel F.    |
| 3736360935A0510 | Soriano Prieto, Montserrat     |
| 0511899357A0510 | Tébar Cuesta, Fernando         |
| 1648537213A0510 | Gil de Gómez Rubio, Josefa     |
| 0381700868A0510 | Lorente Villamor, Javier       |
| 5014844913A0510 | Rodríguez Herrero, Joaquín     |
| 5158238368A0510 | Martín Pilz, María del C.      |
| 0536329135A0510 | Sánchez Martín, Santiago       |
| 1534463668A0510 | Díaz Moreta, José Luis         |
| 0523202035A0510 | Maestre Jiménez, Luisa Berta   |

Fuente: Convocatoria y elaboración propia

Casi un año después de publicarse la ley, el Gobierno a través de su Ministra de Educación Pilar del Castillo aprueba el Real Decreto 1538/2003, de 4 de diciembre, por el que se establecen las especialidades básicas de inspección educativa. En el art. 4 y en el Anexo I, se establecen dos niveles:

| NIVEL                                                         |
|---------------------------------------------------------------|
| Educación Infantil, Educación Primaria                        |
| Educación Secundaria, Formación Profesional de grado superior |

Y las siguientes especialidades:

| ESPECIALIDADES                            |                                                               |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Educación Infantil, Educación Primaria    | Educación Secundaria, Formación Profesional de grado superior |
| Educación Preescolar, Infantil y Primaria | Lengua                                                        |
|                                           | Humanidades                                                   |
|                                           | Lenguas Extranjeras y Enseñanzas de Idiomas                   |
|                                           | Matemáticas                                                   |
|                                           | Ciencias                                                      |
|                                           | Tecnología y Formación Profesional                            |
|                                           | Educación Física y Deportes                                   |
|                                           | Educación Artística                                           |
|                                           | Pedagogía o Psicología                                        |
|                                           | Lengua propia cooficial                                       |

Según lo dispuesto en el Real Decreto 1538/2003 de 5 de diciembre de 2003, se convocaron las segundas oposiciones por especialidades y por concurso oposición

para un total de 13 plazas, por *Resolución de 2 de enero de 2005, de la Dirección General de Recursos Humanos, por la que se convoca concurso oposición para acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación para cubrir plazas vacantes en el ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid.*

La LOCE no llegó a aplicarse pues llegado el partido socialista al gobierno, una de las primeras disposiciones fue el aprobar el Real Decreto de 28 de mayo de 2004 por el que se modifica el calendario de aplicación de la ley. Finalmente fue derogada en 2006 por la nueva ley de educación.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (**LOE**), es modificada sucesivamente por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (**LOMCE**), y por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (**LOMLOE**). La primera la modifica en 106 ocasiones con un artículo único. Se trata de una ley con un formato y una definición diferente, ya en el preámbulo advierte que «la técnica normativa elegida, de modificación limitada de la Ley Orgánica de Educación (LOE), responde a las recomendaciones de la OCDE basadas en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades». La segunda deroga la Lomce y en artículo único modifica la LOE en 99 puntos, utilizando la misma técnica que la Lomce.

La LOE dedica especial atención a la Inspección del sistema educativo al reservarle su Título VII, artículos 148 a 154. Destaca en primer lugar la competencia para garantizar la efectividad del derecho a la educación de todos los ciudadanos en nuestro estado democrático.

Artículo 148. Inspección del sistema educativo.

1. *Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección del sistema educativo.*
2. *Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial.*
3. *La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.*

Que la LOMLOE modifica en su apartado 1 para ampliar las competencias y responsabilidades de los poderes públicos, pues donde antes solo le correspondía la inspección del sistema educativo, ahora se le añaden su supervisión y evaluación.

## Artículo 148. Inspección del sistema educativo.

*Es competencia y responsabilidad de los poderes públicos la inspección, supervisión y evaluación del sistema educativo.*

Son los poderes públicos quienes poseen la competencia para la inspección, supervisión y evaluación del sistema educativo, y a las Administraciones públicas les corresponde el ejercicio de la misma, la cual se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo. La LOMLOE amplía la competencia de la inspección respecto a la concepción de la LOE con dos elementos fundamentales como son los de supervisión y evaluación.

El art. 151 muestra las **funciones** que la ley asigna a la Inspección educativa con el «fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza».

*Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:*

- a) Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos así como los programas que en ellos inciden.
- b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.
- c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.
- d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.
- e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.
- f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.
- h) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias.

La LOMLOE modifica dos apartados del artículo 151, dándoles nueva redacción:

## Artículo 151. Funciones de la inspección educativa.

- a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.
- h) Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación.

Varios apartados del artículo [a), b), d) y e)] se dedican al ámbito de la supervisión y el control, lo cual parece lógico al ser los que proporcionan una mayor y mejor intervención de los inspectores. No se puede olvidar que la función de control ha sido el *leitmotiv* de la inspección desde su origen en 1849. Control y supervisión aseguran el cumplimiento de la normativa en los centros, y al mismo tiempo proporcionan seguridad y garantía a los ciudadanos de que los fondos invertidos en la educación se están empleando de forma efectiva. Pero controlar, supervisar, no es solo la función en sí, sino que supone una intervención posterior para corregir las deficiencias observadas. Así pues controlar lleva implícitas también evaluación y, asesoramiento.

La función clásica de control técnico está experimentando un cambio en el seno de la IE, pues la adaptación al sistema educativo y la evolución social llevan con un paso, lento pero continuo, del control administrativo al control técnico-pedagógico, para contribuir como factor de calidad a la mejora de la enseñanza.

La evaluación [apdos. a) y c)] es el tercer pilar de las funciones que la IE tiene atribuidas. Evaluación y calidad forman un binomio inseparable, y a la IE le corresponde el participar en ella, desarrollarla y especialmente asesorar de sus resultados.

Las funciones de asesorar, orientar e informar [apdo. f) y h)] que el inspector realiza casi continuamente bien *motu proprio*, bien atendiendo a los requerimientos de la comunidad educativa no tienen restricción de titularidad de los centros. Supone un conocimiento de la norma que ha de aplicarse, de las distintas posibilidades que se pueden presentar, además de plantear las mejores opciones a tomar en cada momento y situación. Por ello, deben ir unidas a su tarea de difusor de buenas prácticas que han resultado exitosas en la resolución de problemas o en la mejora de la práctica docente.

Junto a la visita, la atribución de emitir informes [apdo. g)] es un elemento básico de la actuación inspectora. La Inspección informa a la Administración de todo aquello que se derive de su contacto con la realidad educativa. Una acción de mejora del sistema educativo necesita de una información veraz y objetiva de los funcionarios que están en relación continua con los centros educativos, sus equipos directivos, los docentes, alumnos y familias.

Para poder cumplir las funciones que la LOE encomienda a la IE, se dota a los inspectores de una serie de atribuciones sin las cuales sería difícil poderlas llevar a término. El art. 153, describe las **Atribuciones de los inspectores**. Modificados los apartados a) y d) por la LOMLOE y añadidos dos nuevos e) y f):

- a) *Conocer directamente todas las actividades que se realicen en los centros, a los cuales tendrán libre acceso.*

(LOMLOE): *Conocer, supervisar y observar todas las actividades que se realicen en los centros, tanto públicos como privados, a los cuales tendrán libre acceso.*

Una de las razones de ser de la Inspección es la **visita** a los centros educativos, sin la cual no podrían llevar a cabo las funciones que legalmente le corresponden. Conceptualmente se la debería considerar como el «medio» a través del cual el inspector puede cumplir las funciones que le son propias en los centros educativos. Responde a una planificación y a unos objetivos, y siempre enfocada a conseguir la mejora del funcionamiento de los centros y de la práctica docente.

La modificación realizada por la LOMLOE poco añade a la inicial, pues si la primera parte parece una conjugación de sinónimos, la segunda parte de facto sobraba, pues si el ámbito de la ley son todos los centros educativos, en su primera redacción y en la práctica se estaba (conociendo, supervisando y observando) en todos los centros, tanto públicos como privados.

*b) Examinar y comprobar la documentación académica, pedagógica y administrativa de los centros.*

El examen y comprobación bien sea revisión de ficheros, archivos, expedientes, actas o cualquier otra documentación ha de realizarse en los centros educativos. Una de las limitaciones es la referida a la protección de datos; por lo que se deberá tener presente la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

*c) Recibir de los restantes funcionarios y responsables de los centros y servicios educativos, públicos y privados, la necesaria colaboración para el desarrollo de sus actividades, para cuyo ejercicio los inspectores tendrán la consideración de autoridad pública.*

El art. 27 de la Constitución establece que «todos tienen derecho a la educación», y los poderes públicos deben garantizar los derechos de los ciudadanos, de ahí que a sus representantes se les confieran atribuciones legales para el ejercicio de sus funciones. En concreto, la ley confiere a los Inspectores la consideración de autoridad pública, aunque enmarcada convenientemente en el ejercicio de sus funciones.

*d) Participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los centros, respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce, así como formar parte de comisiones, juntas y tribunales, cuando así se determine.*

Supone una novedad dentro de las atribuciones asignadas a la IE, y a la vez un reconocimiento de una situación que constituía si nó una actividad habitual, si que real y que se llevaba a cabo continuamente en los centros educativos o con ocasión de convocatorias específicas. Al no ser miembros de los órganos colegiados de los centros, el IE no podía convocarlos, aunque se hacía de forma corriente por invitación del Director, bien a iniciativa del propio inspector bien a demanda del Director o presidente del órgano. El formar parte de comisiones, juntas o tribunales es otra de las realidades que la ley viene a plasmar, pues es una práctica corriente en la que generalmente el IE siempre ha sido el presidente de dichos tribunales.



- e) Elevar informes y hacer requerimientos cuando se detecten incumplimientos en la aplicación de la normativa, y levantar actas, ya sea por iniciativa propia o a instancias de la autoridad administrativa correspondiente.

Constituye una parte del trabajo que la IE tiene asumida. Es la forma habitual de comunicar a los órganos superiores las cuestiones que el IE ha detectado en su visita a los centros, en su actividad profesional.

- f) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias.

Con la LOE se consolida la posición de la Inspección de educación en el sistema educativo al convertirse en un elemento fundamental de los poderes públicos al menos por tres motivos: por ser el encargado de velar por la mejora del sistema educativo; por ser el garante de los derechos de la comunidad educativa; y más en concreto por su intervención sobre los dos elementos que van indisolublemente unidos, calidad y equidad de la enseñanza.

## Descentralización

La nueva estructura del Estado derivada de la aprobación de la Constitución de 1978, y los consiguientes trasposos de funciones de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) tendría consecuencias en el modelo tradicional de Inspección vigente hasta entonces. Con la descentralización autonómica, cada Comunidad Autónoma crea organismos dentro de su Administración educativa, así los Institutos de Evaluación o los Servicios de Programas Educativos, unido a la actuación y relevancia de los organismos internacionales de evaluación con responsabilidad en pruebas como PISA o TIMSS. Estos, para tener contenido, funciones y razón de ser, han asumido funciones y competencias tradicionalmente propias de la Inspección, ante la vista clara y la impotencia de la propia Inspección, que o bien por falta de estructura general y unidad, o por dejadez, ha permitido que poco a poco, se le quiten funciones y atribuciones que le han sido propias.

Aunque como dice Castán (2016) «No hay en la Constitución Española, ni en el reparto de competencias, una obligación de que la IE dependa de las administraciones autonómicas», lo cierto es que la IE pasó a ser competencia de cada Comunidad Autónoma, correspondiendo inequívocamente al Estado la Alta Inspección. Los primeros trasposos de la IE fueron al País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre) y a la Generalitat de Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, 18 de diciembre), y las demás CC.AA. fueron siguiendo el camino trazado, con competencias plenas en la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades. De este modo, se produce un efecto perverso deri-

vado del reconocimiento implícito de su eficacia y significado en el sistema educativo, pues reconocido éste, ninguna Comunidad Autónoma quiso prescindir de las Inspecciones técnicas y de este modo, se disgrega al Cuerpo de Inspección y por tanto se le devalúa; y de paso se le pone en manos de los políticos de turno que controlan los nombramientos. En la Comunidad de Madrid, se produce por el Real Decreto 926/1999, de 26 de mayo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de enseñanza no universitaria. La Consejería de Educación será la receptora de las funciones de Inspección educativa y pasará a depender de la Viceconsejería de Educación, actualmente Viceconsejería de Organización Educativa.

En cuanto a su organización, y teniendo en cuenta su mismo origen, concluimos con Rul (2013) que todas han ido configurándose a partir de la ley común que establece sus funciones y atribuciones, una estructura orgánica muy semejante, y un método de trabajo similar (visita al centro y al aula, elaboración de informes,...). A partir de ese tronco común, se han ido desarrollando teniendo en cuenta las características propias de cada territorio y el grupo político gobernante. Cada Comunidad Autónoma ha ido derivando a distintas combinaciones de los ejes nivelar-internivelar, generalista -especialista. Casi en todas ellas debido a la influencia bien del partido político del momento, bien de la asociación de inspección imperante en el territorio, y lo más frecuente, una combinación de ambas concepciones; piénsese que existen muchos puntos de coincidencia en cuanto a los fines de la Inspección (asegurar la calidad de la enseñanza, la mejora del sistema educativo, el cumplimiento de la normativa, y garantizar los derechos y el cumplimiento de los deberes de los miembros de la comunidad educativa), sus funciones, retribuciones, trabajo en equipo, o situación jerárquica funcional.

Una vez perfilado el contexto histórico, y considerado el proceso de descentralización realizado en España tras el advenimiento de la democracia, es preciso finalizar con el **marco jurídico actual de la IE**.

La Constitución de 1978 en su título VIII determina la nueva organización territorial del Estado con el establecimiento de las Comunidades Autónomas, y consecuentemente una doble potestad legislativa, la del Estado y la de las Comunidades Autónomas.

Puesto que las disposiciones normativas más importantes son las Leyes y los Reglamentos, las primeras elaboradas por el poder legislativo en los Parlamentos, y las segundas por el poder ejecutivo, tendremos una doble normativa, la estatal y la autonómica. La relación entre las dos leyes no es de jerarquía normativa, pues ambas poseen el mismo rango y fuerza, y su separación no es sino una manifestación del principio de competencia (el art. 149 CE, establece el reparto de poder entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y define tres tipos de competencias).



Así pues, el Servicio de Inspección Educativa (SIE), está sujeto a la normativa general de la Administración por la condición de funcionarios públicos de sus miembros y, a su vez, a su normativa específica.

Dentro de la normativa general lo primero es citar la Constitución, así su conformidad con el art. 103.1 de la Constitución Española de 1978 al servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Dentro del mismo marco, la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, las respectivas leyes de procedimiento administrativo de las comunidades autónomas, los art. 52 al 54 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y los art. 407 al 412 del Código Penal, desarrollan un código de conducta de los funcionarios públicos, estableciendo en concreto el deber de desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto a la normativa específica, será necesario aplicar lo establecido legal y reglamentariamente en cada ámbito territorial, con independencia de la aplicación de la normativa de carácter básico publicada por el Ministerio de Educación (en sus sucesivas denominaciones).

## Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE)

El sistema educativo español se parece bastante a la construcción de Escher, M.C. (2016) de título *Belvedere*. Cada pocos años se le da la vuelta al sistema y todos los componentes de la comunidad educativa se mueven en una dirección, para al cabo de otros años volver en otro sentido; donde no se sabe si se sube o se baja, y donde no se les está permitido descansar a no ser momentáneamente para contemplar el paisaje desde un estrecho mirador, el que le permite la tregua inter leyes educativas.

El actual gobierno de la nación en junio de 2018 cambia el nombre del ministerio a Ministerio de Educación y Formación Profesional y en 13 de marzo de 2020 presen-

ta en las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, conocido como LOMLOE, que será aprobado en sesión plenaria el 19 de noviembre de 2020 por 178 votos a favor, y publicada en el BOE de 30 de diciembre como

*Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.*

En su preámbulo es clara la finalidad de la ley, que no es otra que establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado y, satisfaga la demanda generalizada en la sociedad española de una educación de calidad para todos. Anheló que ya viene desde 2004 en que el Ministerio de Educación y Ciencia con la publicación del documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*, abrió el debate previo a la aprobación de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, que proponía una educación basada en la combinación de los principios de calidad y equidad. Esos y no otros son los objetivos centrales de la ley.

Además de las buenas intenciones que toda ley debe amparar, también se refiere el preámbulo a la idea generalizada de que lo urgente, lo importante, ha sido revertir los cambios promovidos por la LOMCE y volver a dos leyes: LOE próxima a cumplir 20 años de vigencia y LODE con 35. Para ello se utiliza la técnica de la reforma de la reforma, y por lo tanto, pocas posibilidades de innovación, de transformación del sistema educativo y de preparación para los retos actuales y futuros de la educación.

La sociedad en general y la comunidad educativa en particular ha seguido expectante el proceso de elaboración de la ley y los distintos pasos hasta su publicación, y lo primero que destaca es que desde cualquier subconjunto de la comunidad educativa se ha abogado por la construcción de un sistema educativo sólido, basado en el mayor consenso posible dentro del arco parlamentario, con una ley que proporcione seguridad jurídica, estabilidad en el tiempo, una base firme para la educación de las generaciones venideras, y que cuente con la profesión docente que está siempre en primera línea; sin embargo, a pesar de no haber consenso, de ser la primera ley educativa que no cuenta con dictamen del Consejo de Estado, la realidad se impone y la ley finalmente se aprobó por ambas cámaras.

Deberíamos recordar las palabras de Claudio Moyano<sup>11</sup> cuya ley estuvo en vigor durante 113 años, en la sesión del Senado del 27 de abril de 1887: «Esta ley ha durado y durará muchos años, porque dicha ley, fue una ley nacional, no de partido».

<sup>11</sup> Cita recogida por Alexandre Camacho (2014). *Funciones y quehaceres de los inspectores de Educación en Baleares. Un estudio de casos*. (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona. (p. 86)

**Respecto a la Inspección de educación** se modifican los artículos 151 y 153 para adaptarlos a la práctica que ya venía siendo habitual en la Inspección, como lo relativo a la convivencia y la participación en reuniones de los órganos colegiados de los centros o la posibilidad de formar parte de comisiones, juntas y tribunales.

Se añade un nuevo artículo, el 153.bis para establecer los Principios de actuación de la inspección educativa.

*«Artículo 153 bis. Principios de actuación de la inspección educativa.*

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

Se modifican dos disposiciones adicionales, la DA décima para ampliar uno de los requisitos para el acceso al Cuerpo de Inspección:

*Disposición adicional décima. Requisitos para el acceso a los cuerpos de catedráticos e inspectores, en su apdo. 5. «Para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación será necesario pertenecer a alguno de los cuerpos que integran la función pública docente con al menos una experiencia de ocho años en los mismos»,*

que en la LOE era de 5 años.

Y se modifica el apartado 4 de la disposición adicional duodécima para la valoración de la fase de oposición:

*Disposición adicional duodécima. Ingreso y promoción interna:*

*«4. El acceso al cuerpo de Inspectores de educación se realizará mediante concurso-oposición. Los aspirantes deberán contar con una antigüedad mínima de ocho años en alguno de los cuerpos que integran la función pública docente y una experiencia docente de igual duración».*

La modificación más controvertida es la introducida en el apartado b), pues si en la redacción original de 2006 figuraba la realización de una «prueba»:

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

En la redacción de 2020 se sustituye la realización de una prueba por el término mucho más indefinido e impreciso de «valoración»:

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

Dicho cambio no es baladí, y lleva a plantear muchos interrogantes, interpretaciones subjetivas que no deben olvidar las objetivos de las condiciones de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación que están definidas en el Real Decreto 276/2007, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la LOE.

Sin analizar en profundidad la experiencia de la «función inspectora», se deja abierta la posibilidad de un acceso discrecional:

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

Posteriormente dos grupos parlamentarios presentan recurso de inconstitucionalidad contra la LOMLOE:

- El primero es el Recurso de inconstitucionalidad n.º 1760-2021, contra 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, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de abril de 2021.
- El segundo, también por providencia de 20 de abril de 2021 admite a trámite el Recurso de inconstitucionalidad n.º 1828-2021, contra los apartados 1, 8 bis, 10, 12, 16, 17, 27, 28, 29, 50, 55 bis, 56, 78, 81 bis, 83 y 89 del artículo único y las disposiciones adicionales tercera y cuarta 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.

Finalizamos este estudio haciendo un merecido homenaje a los Inspectores de generaciones anteriores, y así podemos parafrasear la conocida expresión de Newton: *Nosotros hoy somos lo que somos porque caminamos sobre los hombros de gigantes que nos han precedido.*

## Bibliografía

- Castán Esteban, J.L. (2016). El reto de la Inspección de Educación en España. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, n.º 25. Junio 2016.
- Cortina, A. (1998). *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid: Taurus.
- Cruz Orozco, J.I. (2019). La gran zozobra roja. Argumentos para la extensión de la Enseñanza Media en España (1953-1961). *Revista Complutense de Educación*, 30(4), 983-996.
- Esteban Frades, S. (2010). Los últimos cuarenta años de historia de la Inspección Educativa en España. *Avances en Supervisión Educativa: Revista de la Asociación de Inspectores de Educación de España*, 12.
- Fenoy Rico, R. (2008). *Historia de la Inspección de educación*. Disponible en <https://www.adideandalucia.es/index.php?view=historiainsp>
- García y García, M. (1958). «La Inspección de Enseñanza Media en medio siglo de legislación española. 1900-1950». *Bordón. Sociedad Española de Pedagogía*. Enero, tomo X, n.º 73 (pp. 21-27).
- García Garrido, J.L. (2000). «La Inspección educativa en el ámbito de la Unión Europea». *Simposio Internacional de Inspección Educativa*. Madrid. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Gil de Zárate, A. (1855). *De la instrucción pública en España*. Madrid: Imprenta del Colegio de sordo-mudos.
- González Vila, T. (1999). «Sobre el futuro de la Inspección Educativa. Consideraciones en el umbral del siglo XXI». *Revista de Educación*, n.º 320. Madrid
- Galicía Mangas, F.J. (2016). *La Inspección de educación: Régimen Jurídico*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Iniesta, A., Alhambra, C. y Cirac, V. (1999). «La Inspección en la Educación Secundaria». *Revista de Educación*, n.º 320. (pp. 39-59).
- López del Castillo, M.T. (2013). *Historia de la Inspección de primera enseñanza en España*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- (2000). *La inspección de bachillerato en España (1845-1984)*. Madrid: UNED.
- (2020). *La inspección de los centros privados de segunda enseñanza en la España isabelina (primera parte 1821-1856)*. *Revista Supervisión* 21, n.º 56. ISSN 1886-5895. Disponible en <http://usie.es/supervision-21/>
- Lorente Lorente, A. (2019). *La Inspección de Bachillerato y las reformas educativas en España: una aproximación histórica (1953-1990)*. En Monográfico: Historia de la Inspección de educación en España. 09 Año 2019 (2.ª época) EDUCA NOVA. Tirant humanidades, Valencia. (pp. 153-188).
- Lorenzo Vicente, J. (2003). *La Enseñanza Media en la España franquista (1936-1975)*. Madrid: Editorial Complutense



- Maíllo, A. (1989). *Historia crítica de la inspección escolar en España*. Cáceres: Josmar.
- Mayorga Manrique, A. (2000). *La Inspección Educativa. Siglo y medio de la inspección educativa en España. 1849-1999*, Madrid: Santillana.
- Molero Pintado, A. (2010) La Inspección Educativa y el perfeccionamiento del profesorado: una visión retrospectiva. *Consejo Escolar del Estado. Participación Educativa*, 13, 180-189.
- Montero, A. (2020). Veedores, visitadores, examinadores, inspectores. Antecedentes históricos de la Inspección de educación. *Cabás: Revista del Centro de Recursos, Interpretación y Estudios en materia educativa (CRIEME) de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria (España)* [en línea], 23, 17-47. Recuperado de <http://revista.muesca.es/articulos-2/503-veedores-visitadores-examinadores-inspectores-antecedentes-historicos-de-la-inspeccion-de-educacion>
- Ramírez Aisa, E. (2006). «Reflexiones en torno al origen e historia de la Inspección de educación», *Revista Avances en Supervisión Educativa*.
- (1999). La Inspección de educación en España, 1970-1995. *Bordón*, 51, 285-298.
- (1993). «Introducción a la historia de la Inspección Educativa en España». En *Fundamentos de Supervisión Educativa*. Madrid: La Muralla.
- Ruiz Fajardo, A.J. (2019). Un intento de síntesis histórica de la inspección educativa en España. En *La Inspección educativa del siglo XXI*. Pág.17- 73. Editorial Santillana.
- Soler Fiérrez, Eduardo (1991) Fuentes documentales para el estudio de la Historia de la Inspección Educativa en España. *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 10, 381-408.
- (1995) *Estudios históricos sobre la inspección Educativa*. Madrid. Escuela Española.
- (2001). *La supervisión educativa en sus fuentes*. Madrid: Editorial Santillana.
- (2002). *La visita de Inspección*. Madrid: Editorial La Muralla.
- (2019). *Inspección: las lecciones de su historia. Fuentes para su investigación y estudio*. En Monográfico: Historia de la Inspección de educación en España. 09 Año 2019 (2.ª época) EDUCA NOVA. Tirant humanidades, Valencia. (pp. 15-57).
- Utande, M. (1975). Treinta años de Enseñanza Media (1938-1968). *Revista de Educación n.º 240*. (pp. 73-86).

# La **visita** de **inspección**

*\* Don Quijote soy, y mi profesión la de andante caballería.  
Son mis leyes, el deshacer entuertos, prodigar el bien y evitar el mal.  
Huyo de la vida regalada, de la ambición y la hipocresía,  
y busco para mi propia gloria la senda más angosta y difícil.*

(Don Quijote de La Mancha)



# capítulo 1

Evolución de la visita de Inspección.

La visita en los textos legales.

Concepto, características, finalidad



## 1.1. La visita de inspección en las normas legales

La visita del Inspector a los centros ha sido siempre la razón fundamental de su trabajo. Ha constituido desde su creación la forma que la Administración ha tenido y tiene, de saber lo que está ocurriendo en los centros educativos.

En principio, cuando se necesitaba conocer la situación de las escuelas, nombraba a un comisionado (no necesariamente maestro o profesor) al que se denominaba *veedor*<sup>12</sup> o visitador en alusión directa a su cometido. Con su visita a las aulas y a las escuelas, la autoridad que ordenaba la visita podía conocer el estado concreto de la enseñanza en ese establecimiento educativo.

El origen de la Inspección de educación se suele situar en el Real Decreto de 30 de marzo de 1849, debido a D. Antonio Gil de Zárate, Director General de Instrucción Pública del Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas cuyo titular era D. Juan Bravo Murillo.

La Real Orden de 12 de octubre de 1849, y el reglamento que se publica posteriormente para desarrollar lo prevenido en el real decreto, contienen un buen número de artículos que hacen referencia a la visita de los inspectores de instrucción primaria del Reino, así los

*Art. 30. Cuando los inspectores visiten una escuela...*

*Art. 31. Al terminar cada viaje de visita, presentará el inspector a la comisión provincial una memoria manifestando el resultado de sus observaciones, y proponiendo las medidas que...*

*Art. 33. La visita de los inspectores debe alcanzar también a las escuelas de párvulos y adultos que hubiere en los pueblos...*

*Art. 34. Se hallan también sujetas a la inspección las escuelas privadas, no pudiendo oponer sus directores o empresarios obstáculo alguno a que se verifique con toda la extensión que los visitadores estimen necesaria.*

Todos ellos haciendo referencia a la visita, a la forma de reflejar el resultado de sus observaciones, la extensión de la visita y, un tema que posteriormente sería polémico: la extensión de la visita a las escuelas privadas. Ya desde su creación, la Inspección será la encargada de conocer, informar y controlar, y para ello es necesario visitar los centros, entrar en contacto con las aulas para observar lo que sucede en su interior, para ayudar y en lo posible mejorar.

<sup>12</sup> La función esencial de los veedores según la Real Cédula dictada por Felipe II en 1573, era la de comprobar si los tales maestros *hazen bien su oficio, si se reza la doctrina cristiana y en qué libros leen, y si son verdaderos, o no, y si son los tales aptos para dicho arte.*

Posteriormente la visita de inspección adquiere rango legal gracias a la Ley de Instrucción Pública de 9 septiembre 1857, conocida como Ley Moyano, que en su Título IV aborda la Inspección y en concreto los art. 294. *El Gobierno ejercerá su inspección y vigilancia sobre los Establecimientos de instrucción, así públicos como privados*, y 303. *Los Inspectores provinciales visitarán las Escuelas de primera enseñanza de todas clases establecidas en su provincia*.

Para cumplir con la facultad de la inspección y vigilancia de los centros educativos asignada al Gobierno, se prevé que se hará mediante la atribución principal, la de la visita a los centros educativos, tanto públicos como privados.

Con la República la Inspección toma un protagonismo diferente, ya que sería la encargada de llevar a los centros las recomendaciones del Ministerio de Instrucción Pública. En 1932 se aprueba el Decreto de 2 de diciembre, sobre la Inspección de Primera Enseñanza, y en el que se señala a los inspectores como facilitadores de aprendizaje, que abren la puerta a los profesores a nuevas experiencias educativas, y como reflejo de la preocupación de la II República por la difusión de los movimientos pedagógicos y reformas escolares. Todo ello se haría mediante un Boletín de Educación que pasaría a ser el elemento oficial de comunicación entre los maestros y las autoridades públicas, y cuyo enlace sería llevado a cabo por una nueva concepción de la función inspectora que se convertiría en uno de los pilares del nuevo modelo educativo, difundiendo las nuevas doctrinas pedagógicas en todas las escuelas y recogiendo la información exacta de su realidad escolar.

La Inspección de Enseñanza Media será creada más adelante mediante Ley de la Jefatura del Estado Español de 20 de septiembre de 1938 sobre reforma de la Enseñanza Media. La ley encomienda a la Inspección funciones de vigilancia, recta aplicación de las normas, inspección y en general, velar por la observancia de Leyes, Decretos,...todas ellas funciones que no se podrían aplicar a distancia y que requerían la necesaria visita de los inspectores a los centros docentes.

La Ley sobre Ordenación de la Enseñanza Media de 26 de febrero de 1953 refiere la Inspección oficial en los art. 58 al 68, reflejando el espíritu de la época y las funciones que corresponden a la etapa de la dictadura.

Mucho más interesante resulta una de las leyes que más vigencia e influencia tendrían sobre nuestro sistema educativo, nos referimos a la *Ley General de Educación y financiamiento de la Reforma Educativa*, Ley 14/1970, de 4 de agosto (LGE). La ley vino precedida por la publicación en febrero de 1969 del

#### La inspección oficial

Artículo cincuenta y ocho.—Por razón de la Materia, inspeccionarán en todos los Centros docentes de Enseñanza Media:

- a) El Estado, todo lo relativo a la formación del espíritu nacional, educación física, orden público, sanidad e higiene y el cumplimiento de las condiciones legales establecidas para el reconocimiento o autorización de cada Centro; y
- b) La Iglesia, todo lo concerniente a la enseñanza de la Religión, a la ortodoxia de las doctrinas y a la moralidad de las costumbres.

Artículo cincuenta y nueve.—En los Centros oficiales y en los de Patronato y privados, la Inspección del Estado comprenderá también todos los demás aspectos del funcionamiento académico y pedagógico.

En los Centros docentes de la Iglesia, la inspección sobre estos aspectos será ejercida por inspectores designados por la Jerarquía eclesiástica, de acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional, quienes aplicarán las normas dadas por el Estado con carácter general, e informarán del resultado de aquélla a la Jerarquía eclesiástica y al Ministerio de Educación Nacional.

estudio «La educación en España. Bases para una política educativa» (Libro Blanco), y aunque plantea un ambicioso preámbulo (igualdad de oportunidades, conciertos, EGB, BUP, mejora del rendimiento y calidad del sistema educativo,...) sin embargo, no menciona en el mismo a la Inspección de educación.

Aunque la ley no dedica su atención a la forma de intervenir, supervisar, vigilar, inspeccionar y coordinar, o la forma de llevar a cabo las funciones que le encomienda al SITE, no puede quedar ninguna duda de que todas éstas se harán por medio o a través de la visita de inspección a los centros educativos.

La llegada de la democracia y la aprobación de nuestra Carta Magna en 27 de diciembre de 1978, consolida también a la Inspección de educación a través del:

*Art. 27.8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.*

La Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), supone un cambio radical en el sistema educativo español. En lo referente a la Inspección de educación considera ya el preámbulo que uno de los factores que favorecen la calidad del sistema educativo es la Inspección, dedicándole después varios artículos y en concreto el 61 en el que establece el ejercicio de la función inspectora, sus atribuciones y funciones:

#### Artículo 61.

- 1. Las Administraciones educativas ejercerán la función inspectora para garantizar el cumplimiento de las leyes y la mejora de la calidad del sistema educativo.*
- 2. La inspección educativa tendrá encomendadas en cualquier caso las siguientes funciones:*
  - a) Colaborar en la mejora de la práctica docente y del funcionamiento de los centros y en los procesos de renovación educativa.*
  - b) Participar en la evaluación del sistema educativo.*
  - c) Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales en el ámbito del sistema educativo.*
  - d) Asesorar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.*
- 3. Para el ejercicio de estas funciones la inspección educativa tendrá acceso a los centros docentes, públicos y privados, así como a los servicios e instalaciones en los que se desarrollan actividades promovidas o autorizadas por las Administraciones educativas.*

El salto en las funciones que se encomiendan a la Inspección desde la LGE es importante, pues recogiendo su función principal, la de velar por el cumplimiento de las leyes, se amplían con otras más novedosas y acordes con los tiempos, así se le convierte en factor de mejora de la calidad del sistema educativo, y se le encomiendan específicamente las de enriquecer la práctica docente, participar en la evalua-

ción del sistema educativo, que había sido una aspiración importante de la Inspección, y la última, que con la cercanía de la Inspección a los centros, su democratización, la participación de la comunidad educativa en los centros de enseñanza, etc., hizo que la Inspección tomara conciencia de la importancia de su función de asesoramiento.

Tanto las funciones asignadas tradicionalmente a la Inspección, como las nuevas que aparecen en la ley, solo pueden llevarse a cabo mediante la visita a los centros docentes, a los cuales tendrá libre acceso (como parece lógico).

*Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, Evaluación y Gobierno de los centros docentes, (LOPEGCE), mantiene las funciones asignadas a la Inspección y las amplía en otras dos, la primera ya se venía haciendo aunque con denominación diferente:*

*Artículo 36. a) Controlar y supervisar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, tanto de titularidad pública como privada.*

Y la segunda para adaptarse a las nuevas realidades que se imponían en la educación y en los centros, los programas y actividades educativas. Y dando libertad, pero también responsabilidad, a los Inspectores, para informar sobre cualquier aspecto que conozca en el ejercicio de sus funciones. Es el apartado f) de mismo artículo:

*f) Informar sobre los programas y actividades de carácter educativo promovidos o autorizados por las Administraciones educativas competentes, así como sobre cualquier aspecto relacionado con la enseñanza que le sea requerido por la autoridad competente o que conozca en el ejercicio de sus funciones, a través de los cauces reglamentarios.*

Para llevar a cabo las funciones que la ley le atribuye, el artículo 42 facilita el acceso a los centros docentes, reconociendo que todas las actividades, funciones, informes y demás aspectos relacionados con el trabajo de la inspección no podrán ser llevados a cabo si no se visitan los centros, si no se conoce su realidad directamente.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (LOE) fue la primera ley orgánica que aprobó el parlamento después de las elecciones legislativas, lo cual da una idea de la importancia que se otorgaba a la educación por el parlamento constituyente.

En lo referente a la Inspección y su relación con los centros, concreta en el art. 148.3:

*3. La inspección educativa se realizará sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.*



Y si no añade ninguna nueva función, sí en cambio amplía sus atribuciones en el art.153.b) *Examinar y comprobar la documentación académica, pedagógica y administrativa de los centros.*

Si bien se podía haber evitado la concreción de esta nueva atribución por considerarse englobada dentro de la generalidad de funciones anteriores, sin embargo, la inclusión del 148.3 supone una definición amplísima de todas las cuestiones que corresponden a la Inspección, tanto dentro como fuera de los centros de enseñanza, y que implican una carta blanca de actuación en relación a la visita de la Inspección.

La *Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE), es una ley con un formato y una definición diferente, ya en el preámbulo advierte que «la técnica normativa elegida, de modificación limitada de la Ley Orgánica de Educación (LOE), responde a las recomendaciones de la OCDE basadas en las mejores prácticas de los países con sistemas educativos con mejores resultados, en los que las reformas se plantean de manera constante sobre un marco de estabilidad general según se van detectando insuficiencias o surgen nuevas necesidades».

A semejanza de lo ocurrido con la Logse, la Lomce no modifica ningún artículo ni disposición referente a la Inspección, no es una ley que le preste atención, por lo tanto, en este aspecto, todo sigue igual que en la Loe.

Como en las siete veces anteriores desde la democracia, cada vez que hay un gobierno nuevo, su principal preocupación es hacer una ley de educación nueva, incluso estando en la oposición avisan de que lo primero que harán al llegar al gobierno es derogar la ley del partido gobernante y hacer una nueva. Ahora toca el turno al actual, y la ministra de educación manifestó su intención de que su reforma educativa fuera «la primera ley del Gobierno en esta legislatura». Sin un consenso entre las principales fuerzas políticas, sin una mayoría cualificada, durante la pandemia derivada del covid19, se tramita y prueba la *Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre*, por la que se modifica la *Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación*, (LOMLOE).

Respecto a la Inspección de educación la LOMLOE actualiza los artículos 151 y 153 y se añade uno nuevo, el 153.bis:

El artículo 151 referido a las funciones de la inspección educativa se modifican dos apartados:

Artículo 151. Funciones de la inspección educativa.

- b) *Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.*

- h) *Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación.*

El artículo 153 referido a las atribuciones de la inspección educativa se modifican dos apartados a) y d), y se añaden otros dos e) y f):

Artículo 153. Atribuciones de los inspectores.

- a) *Conocer, supervisar y observar todas las actividades que se realicen en los centros, tanto públicos como privados, a los cuales tendrán libre acceso.*
- d) *Participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los centros, respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce, así como formar parte de comisiones, juntas y tribunales, cuando así se determine.*
- e) *Elevar informes y hacer requerimientos cuando se detecten incumplimientos en la aplicación de la normativa, y levantar actas, ya sea por iniciativa propia o a instancias de la autoridad administrativa correspondiente.*
- f) *Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias.*

Se añade un nuevo artículo, el artículo 153bis para introducir los Principios de actuación de la inspección educativa:

*«Artículo 153 bis. Principios de actuación de la inspección educativa.*

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

Después de los artículos, se modifican dos disposiciones adicionales, la primera para ampliar uno de los requisitos para el acceso al Cuerpo de Inspección:

*Disposición adicional décima.–Requisitos para el acceso a los cuerpos de catedráticos e inspectores.*

*5. Para acceder al Cuerpo de Inspectores de Educación será necesario pertenecer a alguno de los cuerpos que integran la función pública docente con al menos una experiencia de ocho años en los mismos», que en la LOE era de 5 años.*

Y la Disposición adicional duodécima para la valoración de la fase de oposición:

*Disposición adicional duodécima.–Ingreso y promoción interna.*

*4. Las Administraciones educativas convocarán el concurso-oposición correspondiente con sujeción a los siguientes criterios:*

- a) *En la fase de concurso se valorará la trayectoria profesional de los candidatos y sus méritos específicos como docentes, el desempeño de cargos directivos con evaluación positiva y la pertenencia a alguno de los cuerpos de catedráticos a los que se refiere esta Ley.*
- b) *La fase de oposición consistirá en la valoración de la capacidad de liderazgo pedagógico y la evaluación de las competencias propias de la función inspectora de los aspirantes, así como los conocimientos pedagógicos, de administración y legislación educativa para el desempeño de la misma.*

En un escalón inferior a la ley, cada Comunidad Autónoma publica todos los años Resolución (o su equivalente normativo) por la que se aprueba el Plan General de Actuación de la Inspección Educativa para el curso siguiente. Es de destacar que las actuaciones previstas no se pueden realizar de manera general sin que entre sus objetivos se encuentre la visita a los centros educativos. Tomando como ejemplo a la Comunidad de Madrid, por Resolución de 17 de agosto de 2021 de la Viceconsejería de Organización Educativa, de la que depende la Inspección, se aprueba el Plan General Plurianual de Actuación de la Inspección Educativa (2021-2025), lo cual supone una novedad y un avance de trabajo y planificación al permitir mayor eficiencia y continuidad en el tiempo al trabajar con una visión superior al curso escolar, y posibilitar hacer un seguimiento de las propuestas y mejoras en los centros educativos.

Para planificar el curso 2021-2022, por Resolución de 30 de agosto de 2021 de la Viceconsejería de Organización Educativa, se aprueba el Plan Anual de Actuación de la Inspección educativa.

En lo referente a la visita de inspección el art. 5 de la Orden 732/21 es clara en cuanto a su planificación y preparación: *Planificación y preparación de la visita de inspección*

1. La visita de inspección será planificada y responderá a objetivos y a actuaciones previamente establecidos en los planes generales de actuación.
2. Los equipos de distrito programarán las visitas y harán su seguimiento en las reuniones semanales o quincenales, salvo las motivadas por imprevistos.
3. El equipo de distrito podrá plantear, ante situaciones complejas, la conveniencia de que la visita se realice por más de un inspector de educación de forma colegiada.
4. La programación, preparación y desarrollo de la visita de inspección tendrá en cuenta las características y la realidad del centro, programa o servicio educativo que se visita.
5. Las visitas de inspección deberán programarse con la antelación suficiente de manera que, por una parte, permita al órgano competente su conocimiento y, por otra, el anuncio de la visita al propio centro, si así se considera conveniente.

6. La preparación de la visita requerirá lo siguiente: actuación o actuaciones a realizar, fecha de la visita, objetivo, inspector o inspectores de educación que realizarán la visita, acciones que se llevarán a cabo durante la visita y técnicas que se utilizarán para conseguir los objetivos propuestos, como análisis de documentación, entrevistas, reuniones, observaciones en el aula, y cuantas otras se estimen convenientes.
7. Antes de la visita a un centro, el inspector de educación podrá analizar la última o últimas reseñas de visita al mismo y la documentación pertinente existente, entre otros, en los archivos del servicio territorial de Inspección.

En lo referido a las Actuaciones de mayor relevancia como en las de Atención Preferente, la visita a los centros educativos se constituye como uno de los indicadores de logro:

- Número medio de visitas efectuadas por los inspectores a los centros para el desarrollo de la actuación; o con el objeto de supervisar o evaluar actuaciones de los funcionarios.

## 1.2. Concepto de la visita de Inspección

Para adentrarnos en las características de las visitas de inspección, para preparar las mismas con aprovechamiento y eficacia, hemos de seguir el camino que los inspectores con experiencia y maestría han ido describiendo a lo largo del tiempo. Conceptualmente se la debería considerar como una «*actividad*» propia de los inspectores de educación, un «*medio*» a través del cual el inspector puede cumplir las funciones que le son propias en los centros educativos. Constituye la manera habitual de trabajo del inspector y responde a una planificación y a unos objetivos, y siempre enfocada a conseguir la mejora del funcionamiento de los centros.

Gil de Zárate entendía la visita de inspección llevada a cabo por inspectores profesionales como la técnica más adecuada para saber lo que pasaba en los centros y de este modo disponer de una visión global del estado de la enseñanza, «al tener los conocimientos especiales que se necesitan para observar muchas cosas que solo se descubren a los ojos perspicaces de personas facultativas, y acostumbradas a esta clase de indagaciones».

Después de creada la Inspección, ya en 1849, por Real Orden de 12 de octubre, se establecen las reglas que los inspectores de instrucción primaria han de observar en sus visitas a las escuelas, concibiéndolas en líneas generales como una labor de control sobre los centros y los maestros.

Dando un salto en el tiempo, podemos acercarnos al investigador de la supervisión escolar Nérici<sup>13</sup> (1975), que referente al apartado de la visita nos ofrece sugerencias para su realización más adecuada:

- a) Debería haber buenas relaciones entre el maestro y el supervisor.
- b) Las visitas deberían realizarse, generalmente, a pedido del maestro.
- c) El supervisor debería preparar cuidadosamente cada visita a las clases.
- d) Debería entrar en el aula lo más discretamente posible.
- e) No debería tomar parte en la actividad que se está desarrollando.
- f) Una entrevista debería preceder a su visita.
- g) Debería seguir una entrevista a su visita.
- h) De cada observación prolongada de una clase deberían conservarse notas para ser utilizadas durante la entrevista. Esas notas, sin embargo, no deberían tomarse durante la visita, sin que haya antes un acuerdo al respecto con el maestro.
- i) El supervisor debería concentrarse en la situación general del aprendizaje.
- j) Debería tratar de descubrir los aspectos positivos de la situación de aprendizaje.
- k) No deberían hacerse, al maestro, sugerencias sobre mejoramiento de su actuación, si no fueren solicitadas.
- l) El supervisor no debería permanecer en la clase si su presencia perturbase la labor de los alumnos o del maestro.
- m) No hay tiempo de duración fijo, mínimo o máximo, para una visita.
- n) Es importante observar los detalles de dirección de la clase.
- o) Deberían efectuarse registros de las visitas del supervisor.
- p) Durante la visita, el supervisor no debería, de manera alguna, manifestar desaprobación por lo que esté ocurriendo en la clase.
- q) El supervisor debería hacer un comentario elogioso, antes de dejar la clase.

Ya en la actualidad, el gran autor sobre la visita de inspección es Soler Fierrez<sup>14</sup>, que desde 1995 ha dedicado varias obras a estudiar el tema. Podríamos entresacar de sus obras y artículos innumerables citas, todas ellas de plena actualidad: «todo lo que tiene lugar dentro del sistema escolar está sometido a inspección y debe ser objeto de visitas» (op. cit. 26), «la visita es el medio o procedimiento esencial para que la Inspección pueda cumplir sus funciones», o la más compleja

<sup>13</sup> Nérici, I.G. (1975): *Introducción a la supervisión escolar*. Buenos Aires: Kapelusz, pp. 133-134.

<sup>14</sup> Soler Fierrez, E. (2002): *La visita de inspección, encuentro con la realidad educativa*. Madrid. Editorial La Muralla.

«la visita de inspección es la acción sistemática emprendida por los inspectores con objeto de comprobar el funcionamiento y resultados de los establecimientos de enseñanza e incidir en su mejora» (op. cit. 28).

Para la realización de todas las funciones que la legislación le confiere, utiliza las atribuciones que le son reconocidas y especialmente con su modo especial de llevarlas a cabo en los centros, que es a través de la visita. Sin ella el Inspector se convierte para la Administración en un funcionario, y para los centros deja de ser el nexo de unión con la Administración; solo a través de la visita el Inspector adquiere su sentido y significado.

En las discusiones referentes al carácter de la visita de inspección ha sido frecuente la distinción entre función y/o atribución de los inspectores. La LOE se encarga de la diferenciación entre ambas: funciones, que corresponden al órgano (Artículo 151. Funciones de la inspección educativa) y, atribuciones, que corresponden a los individuos (Artículo 153. Atribuciones de los inspectores). Complementando la LOMLOE con el artículo 153 bis referido a los Principios que deben presidir la actuación de la inspección educativa.

Numerosos autores han tratado el tema de la visita de inspección, así, además de los citados, podemos destacar a Arroyo del Castillo (1967), M.<sup>a</sup> A. Casanova (1992), Teixidó Planas (1997) o T. Secadura (2008). De entre todos ellos, el citado como experto en materia de la visita de inspección, Soler Fierrez en la edición de su obra de 2002 da una consideración memorable literariamente de la visita:

*«un acto complejo en el que los inspectores ponen a prueba su preparación, espíritu de trabajo, aptitud para enjuiciar los problemas y competencia para resolverlos, capacidad de diálogo y comprensión, así como su talante personal decisivo para el ejercicio del deber de presencia y de atención que el sector les reclama y las leyes les obligan. Podríamos decir que todas las aptitudes y competencias del inspector entran en juego durante la visita, ya que en ella el inspector, de alguna manera, se expone y proyecta».*

Completísima definición donde se va desgranando la necesidad de contar con profesionales auténticos, en su preparación académica e intelectual y en sus actitudes y aptitudes de profesional. Una intervención completa del profesional, donde dará todo de sí, y donde el resto de los profesionales con los que interactúa, estarán influenciados por su actuación y sus decisiones. Si la visita no trasciende en la mejora del sistema educativo, entonces algo falla en la misma, su concepción, su planificación, su realización o las conclusiones que de la misma se deberían derivar.

Al igual que la cita del inspector y escritor Soler es necesaria en todo trabajo sobre la visita de Inspección, también nos encontraremos en todos los documentos con otro inspector, experto y autoridad en materia educativa, de nombre Herminio Almendros, que fue inspector en Lleida, Huesca y Barcelona hasta 1939 en que se

exilió a Cuba donde realizó una destacada labor en el sistema educativo del país, y que acertadamente escribió:

*«Esto de visitar escuelas lo hace cualquiera; influir en ellas positivamente y a fondo, sólo pueden hacerlo los profesionales de calidad»*

Efectivamente, la frase es sencilla pero expresa tres grandes verdades, la primera ya la percibió Gil de Zárate cuando se designaban visitantes más por motivos políticos o de amistad y se dio cuenta de que si se quería saber lo que pasaba realmente en los centros, si se quería cumplir con la segunda parte de la frase, había que contar con la tercera.

Es preciso finalmente traer la opinión de la inspectora C. Vidorreta (2003), que nos aporta las consideraciones técnicas relativas a la visita de inspección:

- La visita es el sistema habitual de trabajo del inspector.
- La visita supone la presencia física del inspector en el centro educativo.
- La ejerce el inspector en el ejercicio de sus competencias para el cumplimiento de sus funciones legales.
- La visita se realiza de manera planificada y sistemática.
- Recoge información de modo directo.
- En las visitas asesora, orienta y aconseja profesionalmente.
- Supervisa el funcionamiento de los centros educativos.
- Utiliza distintos medios para recabar la información, observación directa, entrevistas, reuniones, documentos previos.
- Siempre tiene un fin: el de conseguir la mejora de las instituciones educativas.

Conclusión, la visita es consustancial con la Inspección de educación y viceversa, el ejercer la Inspección conlleva visita a los centros; si no se necesita la visita para realizar una función, no se necesita al IE, se cubrirá por un funcionario, llámese TAC, funcionario de la Dirección de Área, o cualquier otro. Y aunque sea en negativo, podríamos decir que:

#### **Sin la visita:**

- la Inspección no puede ser garante del derecho a la educación pues no puede conocer las circunstancias en las que ocurre.
- no puede asegurar el cumplimiento de las leyes, pues sobre el papel todo podría tener lugar, pero en la realidad de los centros es donde se comprueba dicho cumplimiento en toda su extensión.

- es difícil asegurar la observancia de los deberes de los que participan en los procesos de enseñanza aprendizaje.
- difícilmente puede ser impulsor de la mejora del sistema educativo si no conoce la realidad del sistema, en sus diversos centros, en sus variados niveles y en sus diversos tipos de enseñanza.
- Dejaría de ser garante de la calidad de la enseñanza pues no podría relacionarse con los centros solo por papel o internet, para transmitir es preciso la cercanía, el convencimiento, la *auctoritas*,...
- La visita al aula dejaría de tener sentido, se podría realizar por ellos mismos o por otros profesionales cualificados, pero no sería por el IE, sino por la conocida figura para el inspector del antiguo *veedor*.
- Sin ella sobrarían la mitad de sus funciones pues no se podrían llevar a cabo actuaciones como la supervisión de la documentación administrativa en las Secretarías, Jefaturas de Estudios y Dirección.
- No se podría mediar ni asesorar, pues ambas necesitan intermediación, conocimiento de las partes, conocimiento del entorno, de las variables personales que motivan las actuaciones.
- Se acabarían la evaluación de Directores, equipos directivos y profesores, pues su campo de acción es el centro y el aula, y sin la presencia en los mismos, es imposible realizar ninguna evaluación.

### 1.3. Tipos de visitas

Clasificar las visitas de Inspección es algo habitual en los autores que han dedicado su atención a la misma, y en todos ellos hay un denominador común: el reflejar la visita según la legislación y los usos de la época, así por ejemplo en el siglo pasado, aparte de las comunes derivadas de la normativa y la lógica, encontraremos otras que diferirán bastante según estemos trabajando en la II República, o en los años 60.

Citaremos algunas de las clasificaciones realizadas, y dejamos el campo abierto para la investigación o simplemente para la curiosidad del lector interesado.

Desde Hispanoamérica debemos citar al autor argentino M. Fermín, al ecuatoriano W. Guarderas Toscano, al tratadista cubano Martín R. Vivanco, o a la autora L.O. de Hierro, todos ellos nos muestran una tipología particular y nos ilustran con la rica perspectiva de sus países.

En nuestro país, los inspectores R. Álvarez, J. Comas y Juvenal de Vega desarrollaron un procedimiento para la visita de Inspección en 1934 que tuvo amplio segui-



miento. Posteriormente, los inspectores Pastor Gómez y De la Fuente distinguen las visitas de supervisión general de las didácticas. El inspector y profesor universitario Victorino Arroyo del Castillo aporta una visión que refleja la evolución histórico-legal de la profesión. El Inspector General G. Gómez Dacal proporciona no una visión particular, sino una planificación del trabajo y una ordenación de las visitas de inspección a través del Plan General de Actividades de la Inspección Técnica de Educación del Estado Español para los años 1980-85. Y ningún estudio ni clasificación de la visita de inspección puede terminar sin citar al autor por excelencia, el citado Soler Fierrez con su ya clásica obra sobre la visita de Inspección de 1995, reeditada y revisada en 2002.

La clasificación de las visitas de inspección, va a depender del autor y del enfoque, unas veces es la propia Administración la que se encarga de clasificarlas, y otras son los autores que han tratado el tema de forma profesional. Por ello, de toda la literatura existente al respecto, y acercándonos lo más posible a la actualidad, vamos a extraer las tres clasificaciones que consideramos más interesantes. En primer lugar una tipología de la visita desde el ámbito legislativo, lo cual es comprensible dada la dependencia jerárquica de la Inspección. En segundo lugar recogeremos la clasificación que un grupo de Inspectores de Educación realizaron en un estudio monográfico sobre la visita. Y en tercer lugar, debemos apoyarnos en el máximo experto en el tema, el citado Inspector Soler Fierrez. Aunque parafraseando el relato de la escritora Irene Vallejo<sup>15</sup> sobre Esquilo y Homero, estas líneas son solo «las migajas del gran banquete de Soler».

### 1.3.1. Clasificación desde el *ámbito legislativo*

Los Planes Generales de Actuación de la Inspección Educativa de cada Comunidad Autónoma constituyen el marco de referencia de la misma para cada curso escolar. Cada uno de ellos recoge las actuaciones que ha de realizar la inspección en el desarrollo de sus funciones y la utilización de sus atribuciones para el cumplimiento de los objetivos planificados.

Las actuaciones de la Inspección giran alrededor del centro docente, y en función de éstas actuaciones se definen los tipos de visitas:

#### *Visitas habituales:*

Las actuaciones habituales son aquellas actuaciones que la inspección educativa realiza de modo usual y reiterado, en el ejercicio de las funciones que le son propias.

<sup>15</sup> Vallejo, I. (2021). *El infinito en un junco*. Ed. Siruela p. 89.

Estas actuaciones se desarrollan de acuerdo con la planificación que establecen los Servicios de Inspección. Las actuaciones habituales se suelen distribuir en torno a los siguientes ámbitos:

- A. Supervisión de la organización y documentos de los centros educativos.
- B. Información y colaboración con las Direcciones Territoriales o con otros órganos de la Administración educativa.
- C. Atención, información y asesoramiento a los miembros de la comunidad educativa.

#### *Visitas de atención preferente:*

Se realizan para llevar a cabo determinadas actuaciones que requieren una atención preferente por parte de los Servicios de Inspección por tener como objeto bien los aspectos fundamentales de las enseñanzas que se desarrollan en los sistemas educativos, bien los objetivos concretos fijados para un espacio temporal por los órganos directivos de educación de las Comunidades Autónomas.

#### *Visitas incidentales:*

Llamadas también *extraordinarias*, o englobadas dentro de la amplia denominación de *Otras*. Son las que la Inspección realiza por un motivo no planificado, que surge de una urgencia, un accidente, o un asunto especial solicitado por las autoridades educativas. Se caracterizan por su urgencia e inmediatez, en unas se requerirá un informe como resultado de la visita, y en otras no será necesario, al tratarse de actos de naturaleza diversa, como por ejemplo la asistencia a actos culturales, visitas de autoridades, etc.

### 1.3.2. Clasificación desde el *ámbito profesional*

En 2003, un grupo interterritorial de Inspectores de Educación de la Comunidad de Madrid, liderado por la Inspectora C. Vidorreta<sup>16</sup>, realizaron un estudio monográfico sobre la visita y como consecuencia del mismo, elaboraron un documento en el que se trabajaba a fondo la clasificación de las visitas de inspección.

Parte el grupo de las diferentes clasificaciones de las visitas de inspección:

- Por el momento de su realización: inicial, de seguimiento, final.

<sup>16</sup> Vidorreta, C. et al. (2003), «*La visita de Inspección. Tipos de Informes*». Documento de la actuación 3.6. del curso 2002-2003. Subdirección General de la Inspección Educativa de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid.

- Por la finalidad que pretenden: recogida de información, control, asesoramiento, evaluación.
- Por la relación con el tipo de actuaciones realizadas en el centro: habituales, específicas, incidentales, de evaluación.
- Por su planificación: ordinarias, extraordinarias.

Y en aras del pragmatismo, intenta elaborar una clasificación única en la que se recoge toda la casuística de las visitas sin solapamientos:

- Visita de *contacto inicial*. Es la visita que realiza el inspector por primera vez al centro. Es el primer contacto que tiene con la institución y sus objetivos principales son los de hacerse un mapa global de las instalaciones y especialmente conocer personalmente al equipo directivo y comunidad educativa, en su caso.
- Visita de *control*. Responde al tipo de visita más frecuente. El inspector va al centro con el objetivo de *verificar y comprobar datos*: instalaciones, matrícula, profesores, alumnos de compensatoria, documentos, horarios de alumnos o de profesores, vigilancia en los recreos, hechos denunciados, reclamaciones, etc. En el ejercicio de sus atribuciones realizará observaciones, entrevistas, reuniones y levantará actas, en su caso.

Aunque en las visitas de control se puede dar también asesoramiento puntual sobre los temas que se controlan, las llamamos «de control» porque la finalidad del inspector cuando va a visitar el centro es, precisamente, la de «controlar», recoger información y contrastar con la normativa vigente.

- Visita de *asesoramiento*. En ella el inspector *da información, orientación, asesoramiento* al equipo directivo, a los diferentes equipos didácticos (ciclos, departamentos, etc.), a los profesores o a algún miembro de la comunidad educativa. Estas visitas suelen coincidir con la asistencia del inspector a reuniones con los órganos de coordinación docente y de dirección.
- Visita de *evaluación*. Responde a un *plan sistemático para evaluar* un aspecto de la organización o funcionamiento del centro; también para evaluar el centro completo. Esta visita suele ser, en realidad, un conjunto de visitas. Aunque cualquiera de las visitas anteriores puede ser considerada de «evaluación», dejamos este término para las actuaciones que tienen un *plan e instrumentos específicos*.
- Visitas *incidentales*. Responden a una necesidad urgente y puntual, no prevista en el Plan semanal del inspector y deben ser requeridas por el Inspector Jefe.

### 1.3.3. Clasificación *técnica*

El Premio Nobel de Literatura Rudyard Kipling (Bombay, 1865 - Londres, 1936) nos dejó además de su literatura, una de sus frases célebres que han contribuido a sistematizar gran número de trabajos, «*Seis honrados servidores me enseñaron*

*cuanto sé; sus nombres son cómo, cuándo, dónde, qué, quién y por qué». Tratando de dar respuesta a cada una de las preguntas, y con la ayuda del citado inspector Soler proponemos la siguiente clasificación:*

- A. *Según la regulación legal*
  - A.i Habituales
  - A.ii Preferentes
  - A.ii Incidentales
  - A.iv Específicas
- B. *Según los objetivos planificados*
  - B.i De control
  - B.ii De asesoramiento e información
  - B.iii De evaluación
  - B.iv De mediación
- C. *Según el número de inspectores*
  - C.i Individuales
  - C.ii En pareja
  - C.ii En equipo
    - C.iii.a. Multidisciplinares
    - C.iii.b. Internivelares
- D. *Según el nivel en que se realiza*
  - D.i Educación Infantil
  - D.ii Educación Primaria
  - D.iii Educación Secundaria Obligatoria
  - D.iv Bachillerato
  - D.v Formación Profesional
  - D.vi Educación de Personas Adultas
  - D.vii Educación a Distancia
  - D.viii Enseñanzas artísticas
  - D.ix Enseñanzas de Idiomas
  - D.x Otros
- E. *Según el tipo de centro*
  - E.i Centros públicos
  - E.ii Centros privados
    - E.ii.a. Privados concertados
    - E.ii.b. Privados no concertados
    - E.ii.c. Privados con convenio

*F. Según el carácter**F.i Ordinarias**F.ii Extraordinarias**G. Según su amplitud**G.i Parciales**G.ii Generales*

## 1.4. Características de la visita

Es habitual que el Inspector de referencia del centro acompañe a distintas autoridades educativas que visitan los centros con diferentes finalidades, sin embargo, estas visitas no deben englobarse dentro de lo que se considera como visitas de inspección, pues son de trabajo en diferenciación del resto que se pueden denominar de cortesía, de inauguración, o para cuestiones técnicas como por ejemplo estudiar fusiones de centros.

Aparte de estas visitas a las que acompaña el Inspector, son cada día más frecuentes las visitas de otros miembros de las Administraciones educativas, profesionales de las Unidades de Programas Educativos con cuestiones relativas a programas concretos; de las Direcciones Generales con cuestiones referidas a la Formación en Centros de Trabajo (FCT) especialmente en los centros que tienen numerosos ciclos de Formación Profesional; otras administraciones con competencias en educación, como por ejemplo los Ayuntamientos con responsabilidades en los programas de absentismo; o las cada vez más frecuentes visitas de profesionales de las Direcciones de Área en relación con programas subvencionados por el Fondo Social Europeo como ocurre en los IES y los Centros de Educación de Personas Adultas.

El Inspector en sus visitas no debe ser solo un agente externo sin implicación en la educación que se imparte, o con una visión parcial y concreta como las expresadas en el párrafo anterior, sino que en su implicación en el centro, debe fomentar la mejora de la gestión de los procesos educativos complejos, ayudando y estimulando la formación continua de profesores y administrativos, la utilización del progreso tecnológico en la educación y, en general, velando por la igualdad de oportunidades y la equidad en la educación.

Una adecuada intervención en los centros deberá aportar valor añadido en relación a la calidad de la educación, y no solo porque se tienen en cuenta los fines, objetivos, o resultados del centro, sino porque también el Inspector aporta conocimientos de funcionamiento bueno o excelente de otros centros con características similares (buenas prácticas).

Es inevitable seguir el camino marcado por el Inspector Soler (2002, p. 55) al concretar ocho notas que son características de las visitas:

1. Oportunidad
2. Continuidad
3. Progresividad
4. Sistemática
5. Comprensividad
6. Solvencia profesional
7. Comunicación
8. Participación

Entramos a desarrollar algunas de ellas, y prescindimos de las que el tiempo ha dejado obsoletas o se han ido subsumiendo en las restantes:

#### 1.4.1. Oportunidad

Como comentaremos posteriormente, la planificación de la acción del Inspector es básica para conseguir un trabajo eficiente y con consecuencias educativas. La educación requiere unos tiempos que es preciso seguir, así al principio de curso corresponden horarios, documentación, programaciones, etc., etc., siendo lo normal que al final de los trimestres y especialmente final de curso correspondan evaluaciones, exámenes y memoria.

El momento es fundamental para una actuación de inspección, la visita se realiza en función de unos fines, con unos objetivos y en un espacio que, para llevarlos a término, la consideración temporal de la visita se manifiesta de total importancia.

#### 1.4.2. Continuidad

Las visitas de inspección no pueden constituir hechos aislados en cada centro, sino que deben formar parte de un programa establecido para desarrollar el trabajo inspector. No se trata de hacer muchas visitas, sino que las mismas respondan a un plan de trabajo en el que cada visita, el trabajo desarrollado en la misma, tenga su base en la anterior y, a su vez, constituya el apoyo de la siguiente; en conjunto, deben constituir un continuo en la acción educativa.

De modo similar al progreso continuo de la educación de los alumnos, la actividad de los profesores y de los centros, también la actividad de la inspección debe seguir

esa progresión en su control, supervisión y asesoramiento, considerando esas pautas temporales, dinámicas y continuas.

Una actuación de la inspección con discontinuidades hace que no sea contemplada como algo en lo que trabajar en el proceso educativo, sino que corresponde más bien a actuaciones concretas y puntuales. No es lo mismo seguir el proceso de la evaluación en el centro, que poner una diligencia en un acta. En una actuación se sigue el trabajo de y con los profesionales, y la otra es una actuación de supervisión puntual, sin continuidad.

### 1.4.3. Progresividad

En educación, los procesos son continuos y constantes, no se pueden realizar saltos, la actividad educativa es progresiva, y del mismo modo, la actividad de la inspección en los centros debe seguir el mismo camino de progresividad. En una visita es muy probable que no se pueda conseguir toda una batería de propuestas, pero realizando las visitas con la continuidad de la que hablábamos en el punto anterior, podemos conseguir ese progreso continuo, de tal modo que en cada visita se note el avance respecto a la precedente.

Es frecuente recurrir a la imagen de una representación del ADN, con doble hélice entrelazada para dar idea también de la acción educativa, en una materia o en un proceso, donde todo está imbricado, pero que para avanzar en un conocimiento es preciso partir del anterior, y del actual construiremos el siguiente. De modo análogo, la acción de la inspección en un centro debe contemplar esa progresividad, pero no solo en el tiempo, sino también en los contenidos de la actuación.

### 1.4.4. Sistemática

Las visitas deben responder a una forma ordenada de trabajo, conforme a un plan previamente concebido. La actuación que se realice en los centros debe avanzar «paso a paso», con método, para obtener un resultado que sea el producto de un sistema de observaciones y argumentaciones íntimamente relacionadas entre sí (sistema deductivo), para dar cuenta con un alto grado de fiabilidad, de un hecho o una realidad.

El aspecto sistemático del trabajo del inspector se hace evidente cuando se mantiene una estructura lógica en el razonamiento y la observación a lo largo de todas sus actuaciones. El hecho de que el trabajo sea sistemático es lo que le da carácter de racionalidad, esto es, de conocimiento ordenado, inteligible, fundado y coherente.

### 1.4.5. Solvencia profesional

El suponer que el inspector actúa con solvencia profesional va a implicar que cumpla su oficio de la forma más eficaz y racional posible. Al mismo tiempo necesitará tener en cuenta al menos los siguientes aspectos: la capacitación, la delimitación de las responsabilidades y competencias y, un marco deontológico.

La capacitación que se requiere viene exigida por un doble conocimiento: el general de la legislación y del sistema educativo y, el especializado en aquello que se va a evaluar y asesorar.

A lo largo de la historia profesional de la Inspección de educación, los Inspectores han trabajado cultivando sus actuaciones a la luz de la razón y de la experiencia. Su posición intermedia entre la comunidad educativa y la Administración, le ha valido su reconocimiento de independencia, caracterizada por su búsqueda de la verdad, la honradez de la verdad, en las situaciones reales que observa, en la aplicación de la normativa, en las reclamaciones, en las necesidades de los centros, verdad que como expresa Bunge<sup>17</sup> (2011,98) «no es sólo deseable, sino que es de rigor en todos los terrenos. En otras palabras, la búsqueda y la utilización de la verdad no debieran limitarse a la ciencia y la técnica».

Con la proximidad que le confiere la visita, el Inspector conoce de cerca los problemas y puede contextualizarlos. Tras la consiguiente reflexión, procede el asesoramiento, que necesita apoyarse en principios científicos y psicológicos, de aquí la necesaria especialización del inspector tanto en las áreas curriculares como en los fundamentos educativos, pedagógicos y didácticos.

La dependencia funcional de la inspección educativa hace que muchas veces se encomienden a los inspectores tareas incidentales, de urgencia inmediata, que no entran dentro de sus funciones y que deberían encargarse a otros funcionarios de los servicios de gestión. Del mismo modo, en determinadas épocas del curso escolar, los inspectores están ocupados en tareas burocráticas y de control administrativo. Sería conveniente analizar y concretar las tareas dentro de la función de control, de tal modo que a la Inspección de educación se le asignasen las de control evaluativo, dejando para otras unidades las de control administrativo.

Finalmente, recordar que la actuación inspectora no solo ha de referirse a la eficiencia con que se desempeña el oficio, sino que además, ha de contemplar la necesaria dimensión ética, y una obligación deontológica. Como expone Agustín Domingo Moratalla<sup>18</sup>, *el código deontológico presenta «un marcado carácter profesional»*

<sup>17</sup> Bunge, M. (2011). *100 ideas*. Editorial Sudamericana.

<sup>18</sup> A. Domingo Moratalla: *Ética y voluntariado. Una solidaridad sin fronteras*. Madrid PPC, p.162, en T. González Vila, «Revista de Educación» n.º 320, p.182.



*y articula fundamentalmente los deberes de los profesionales de que se trate, en cuanto tales, en tanto el código ético ha de entenderse referido a las prácticas...; y no se limita a regular deberes, sino que expresa los ideales, valores y aspiraciones que todos ellos comparten.*



### 1.4.6. Comunicación

La actuación del Inspector y su talante en la visita a los centros, ha ido cambiando a lo largo del tiempo, desde los primeros veedores, pasando por el Inspector hierático que imponía autoridad e impartía docencia y disciplina, hasta la figura actual más cercana al individuo, a los centros y a la comunidad educativa.

En la visita a los centros es importantísima la competencia comunicativa por parte del IE, por eso es conveniente practicarla (el buen comunicador no nace, se hace), y no olvidar que de acuerdo con las directrices del Marco Común Europeo de Referencia (MCER), la competencia comunicativa se desarrolla mediante la integración de las competencias orales y escritas:

| Competencia de comunicación | Oral     | Escrita  |
|-----------------------------|----------|----------|
| Comprensión                 | ESCUCHAR | LEER     |
| Expresión                   | HABLAR   | ESCRIBIR |

Se concentran en el cuadro de doble entrada los elementos básicos que debe seguir el IE en su actividad en los centros, desde la lectura y análisis de la documentación pertinente, pasando por la escucha de los problemas, las circunstancias, etc., que los miembros de la comunidad educativa plantean, un diálogo cercano con todos ellos, hasta la plasmación final de informes, reseñas u otros documentos relativos.

El Inspector debe crear un clima de confianza que facilite la comunicación referente a los temas que se han de tratar, de tal modo que las opiniones de cualquier miembro de la comunidad educativa fluyan sinceramente, que todos se sientan partícipes de la realidad del centro y que dicha participación manifestada con la necesaria libertad, facilite al Inspector el realizar un retrato, una foto de la situación del centro, lo más cercana a la realidad.

La falta de comunicación llevará a los distintos miembros de la comunidad educativa a algo tan frecuente como manifestar opiniones cercanas a lo que el Inspector desea escuchar, a organizar los centros durante la visita según le guste al Inspector, a realizar programaciones o memorias, no como fruto de la reflexión de los claustros sino influenciados por obtener la opinión favorable de la autoridad que les visita.

Finalmente considerar que si bien la comunicación tiene una frontera muy ancha y permeable, el Inspector debe permanecer firme en tres cuestiones:

- a) Cuidar siempre las formas.
- b) Dejar al margen opiniones personales. En concreto, no se deben manifestar opiniones políticas, cuestiones religiosas o deportivas, especialmente aquellas que supongan rivalidad o partidismo.
- c) Proteger el derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, garantizado en el artículo dieciocho de la Constitución<sup>19</sup>.

## 1.5. Finalidad y Objetivos de las visitas

La preocupación por la actividad de la inspección educativa como un elemento esencial del sistema educativo, y en general sobre lo referente a aumentar y mejorar la calidad del personal docente, no se circunscribe exclusivamente al ámbito de cada país, un buen ejemplo lo tenemos en el Informe de la UNESCO conocido como Informe Delors (1996) y titulado «La educación encierra un tesoro», en él se recoge buena parte de lo transcrito en nuestras leyes educativas y se orienta la actuación de la Inspección en su relación con los centros. En lo referente a inspección concreta:

*La Inspección ha de ofrecer no sólo la posibilidad de controlar el rendimiento del personal docente, sino también con él un diálogo sobre la evolución de los conocimientos, los métodos y las fuentes de información. Conviene reflexionar sobre los medios de identificar y premiar a los buenos docentes. Es indispensable evaluar de forma concreta, coherente y regular lo que los alumnos aprenden. Y conviene insistir en los resultados de aprendizaje y en el papel que desarrollan los docentes en la obtención de estos resultados. (Delors, 1996, p. 165)*

Después de la visión global, debemos centrarnos ahora en los dos aspectos destacados en el epígrafe referidos a la visita.

### a) Finalidad

Una visita lleva implícita siempre una finalidad. El Inspector Avelino Sarasúa (2010)<sup>20</sup>, considera que la finalidad de la visita de supervisión es la «comprobación». Se pre-

<sup>19</sup> Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

<sup>20</sup> Sarasúa, A. (2010): «La visita de supervisión». *Revista Escuela* (n.º 3.888).

tende verificar el seguimiento en los centros, tanto de la normativa, como de sus propios proyectos y planes de trabajo.

En la planificación semanal de los Servicios de Inspección se concreta la visita a los centros por alguna razón determinada, los motivos son variados: para control de algún tema, la verificación de un programa, la comprobación de un aspecto determinado en su funcionamiento, la evaluación de la práctica docente de un profesor, asesorar a la comunidad educativa, etc., etc., por ello, un Inspector nunca va a ir a un centro «a ver que hay», «al visiteo», en ningún caso se debe realizar una visita sin una finalidad, siempre debe responder al cumplimiento de alguna de las funciones que la Inspección tiene encomendadas.

Tanto la LOE como las leyes que posteriormente la modifican definen las funciones y atribuciones que corresponden a la Inspección de educación, y prácticamente sobre ninguna de las funciones que a continuación se citan, el Inspector podría interactuar (incluso con la ayuda de las nuevas tecnologías) si no fuera a través de la visita. Para que la Inspección pueda cumplir con las funciones que la ley en cada momento le encomienda, es necesario que también le otorgue una serie de atribuciones referentes a los centros educativos, al interior de los centros y al personal que presta servicio en los mismos.

Los art. 151 y 153 de la LOMLOE, nos muestran las funciones de la Inspección educativa y las atribuciones que tienen los inspectores para cumplir dichas funciones:

| Funciones (LOMLOE, art 151)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Atribuciones (LOMLOE, art 153)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respecto al marco de autonomía que esta Ley ampara.</li> <li>b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.</li> <li>c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.</li> <li>d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.</li> <li>e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.</li> <li>f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.</li> <li>g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.</li> <li>h) Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación.</li> </ul> | <p>Para cumplir las funciones de la inspección educativa los inspectores tendrán las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Conocer, supervisar y observar todas las actividades que se realicen en los centros, tanto públicos como privados, a los cuales tendrán libre acceso.</li> <li>b) Examinar y comprobar la documentación académica, pedagógica y administrativa de los centros.</li> <li>c) Recibir de los restantes funcionarios y responsables de los centros y servicios educativos, públicos y privados, la necesaria colaboración para el desarrollo de sus actividades, para cuyo ejercicio los inspectores tendrán la consideración de autoridad pública.</li> <li>d) Participar en las reuniones de los órganos colegiados o de coordinación docente de los centros, respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce, así como formar parte de comisiones, juntas y tribunales, cuando así se determine.</li> <li>e) Elevar informes y hacer requerimientos cuando se detecten incumplimientos en la aplicación de la normativa, y levantar actas, ya sea por iniciativa propia o a instancias de la autoridad administrativa correspondiente.</li> <li>f) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias.</li> </ul> |

Los motivos por los que se gira una visita a un centro pueden ser muy variados, los comunes responden al cumplimiento de planes de trabajo diseñados por la Subdirección General de Inspección o la Dirección del Área Territorial, pero no se deben olvidar las que se realizan «de oficio», por orden superior, por denuncia o simplemente por iniciativa propia; y finalmente a demanda de cualquiera de los miembros de la comunidad educativa, desde las reuniones con equipos directivos a las mantenidas con claustros o padres de alumnos.

Una vez decidida la visita al centro y fijados los objetivos, normalmente uno principal y varios accesorios, es preciso trabajarla previamente, documentándose de actuaciones anteriores que se hayan realizado, bien por el propio inspector, o bien con los informes que inspectores precedentes han realizado sobre el mismo centro o

cuestión. Pensar siempre que una rigurosa preparación es la clave del éxito. De todos modos, el abanico de posibilidades es tan amplio que siempre pueden surgir dudas o planteamientos que no están previstos y a los que no hay que precipitarse en dar respuesta; es mucho más serio y profesional retardar la respuesta para otro día después de consultar en el Servicio o acudir a la normativa o bibliografía específica. El Inspector debe actuar siempre movido por la cautela en sus acciones y decisiones.

Pero la visita de inspección es palabra polisémica, empleada demasiadas veces sin discernir debidamente la pluralidad de significados. Muchos ángulos, vértices, caras y aristas pues de la misma forma que en educación es fácil encontrar un número elevado de posibilidades para cada situación y para cada conflicto, no es tan fácil hallar una solución única. Hablamos de una sociedad compleja y por lo tanto las soluciones a los problemas que se plantean también son complejos.

Dodecaedro regular



El hecho de visitar un centro supone la interrelación con toda o parte de la comunidad escolar, y por lo tanto, el planteamiento debe empezar por imaginar un centro educativo genérico, no uno en concreto, haciendo una abstracción y pensar en una figura geométrica donde integrar las realidades y las interrelaciones que imperan en el mismo, así lo primero que debemos colocar, con independencia de la figura elegida, es la base, con el proyecto educativo, su misión, su fundamentación ética, las relaciones interpersonales,...y después añadiremos tantas caras como complejo sea el centro, y en donde no pueden faltar por ser elementos fundamentales: la dirección (2), los profesores (3), los alumnos (4), familias (5) y administración educativa (6); de este modo, como mínimo obtenemos una de las figuras geométricas más equilibradas y conocidas, el hexaedro regular o cubo.

Cierto que podemos añadir más caras al cuerpo geométrico, un dodecaedro me sugirió un Director (por cumplir la condición y ser un cuerpo geométrico sencillo y todavía conocido), más variables a considerar, pero cuanto mayor sea el número de caras, el cuerpo se convierte en más inestable, las caras pierden intensidad y se diluyen en el total. Es preciso sentar y asentar el bloque, no perder de vista lo importante, que en su conjunto, siempre será el centro educativo, con su complejidad y características.

En la mayoría de los casos el conocimiento de la realidad es imperfecto, pero esa imposibilidad de conocer la realidad mostrada por todos los lados, hace que el IE se esfuerce en superarla, no se resigne a la observación de varias caras, sino que habrá de ir estudiándolas poco a poco, analizándolas, pues la verdad no se encuentra en una sola de ellas, y la suma de la mayoría de ellas hará que su percepción se aproxime lo máximo posible a la realidad compleja. Y esa característica de búsqueda constante de la verdad desde todos los ángulos posibles, es la que confiere a la presencia del Inspector una garantía, por una parte de la proximidad de la Adminis-

tración para velar por el buen funcionamiento de los centros sostenidos con fondos públicos, y por otra, como garantía de los derechos inherentes al sistema educativo, derecho a la educación, derechos sindicales, derechos a una evaluación objetiva, etc., etc.

La Administración sigue utilizando a la Inspección con una visión fiscalizadora, pues a su través llega al conocimiento directo y actualizado del funcionamiento de los centros escolares y la correcta aplicación de las normas, y así el inspector en sus visitas, comprueba que los profesores sean los autorizados, que los alumnos han sido correctamente matriculados, que las clases funcionan según el horario aprobado, que los profesores aplican la programación didáctica aprobada en sus departamentos, se interesa por el control de absentismo de los alumnos y el control de faltas de los profesores. Todas ellas correspondientes a una función que todavía sigue ocupando una gran parte de la actividad de los inspectores en los centros.

## b) Objetivos

En las múltiples visitas que el Inspector realiza a un centro educativo, unas veces es portador de información, bien directamente proporcionada por la Administración, bien recopilada como consecuencia de la última visita, mientras que otras veces él es recolector de información, ya sea a través de estadillos, de actas o como resumen del funcionamiento de cualquier actividad. Del mismo modo, en otras ocasiones actuará orientando y asesorando, vigilando el cumplimiento de la normativa, etc., etc. La visita entonces no es unívoca, no puede centrarse en un solo objetivo, pues el visitar un centro supone ser consciente y protagonista de múltiples situaciones, de preguntas, de posibles reuniones, realidad a la que el Inspector no puede dejar de atender.

Podemos relatar algunos de los objetivos, pues nunca en este aspecto se podrá ser exhaustivo:

- Interesarse por las actividades que se realizan en los centros, para analizarlas y valorarlas.
- Asesorar y orientar a los diferentes miembros de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones.
- Convertir los datos desestructurados que recopila en los centros en información susceptible de aplicarle análisis estructurado, pudiendo así convertirlo en conocimiento con el que poder tomar decisiones.
- Mantener reuniones con los responsables de los equipos directivos u otros miembros de la comunidad escolar.
- Promover reuniones con los Departamentos o Equipos de Ciclo para analizar el proceso de enseñanza aprendizaje o el desarrollo de los currículos.

- Definir reuniones con Orientadores y Tutores para estudiar la idoneidad y los problemas de los planes de acción tutorial.
- Actuar de manera específica sobre los problemas de aprendizaje o de conducta, tan pronto como se manifiesten, sin esperar al final del curso. Evitar que lo que comienza siendo un fracaso parcial, acabe convirtiéndose en un fracaso total.
- Mediar en conductas disruptivas, de conflicto, de convivencia o disciplinarias.
- Seguir el consejo de Ortega: «Ser capaz de tratar lo nimio y lo trivial, porque en ello va también lo esencial».
- Participar en las evaluaciones externas promovidas a nivel internacional, nacional o autonómico.
- Asesorar en la introducción y realización de buenas prácticas, de los directivos, de los profesores, de los procesos.
- Analizar los resultados escolares, especialmente los que se producen tras las decisiones de promoción o titulación, y los derivados de pruebas externas. Utilizándolos para desarrollar objetivos educativos del centro.
- Integrar los planes de mejora específicos de los centros, puestos en marcha por iniciativa propia, institucional o consecuencia de cualquier otra administración o institución (Programas de calidad, ISO,..)
- Recabar necesidades de los centros para elevarlas a la Administración educativa.
- Impulsar y reforzar el trabajo de los docentes que supongan un estímulo a la calidad de la educación.
- Observar los procesos de enseñanza aprendizaje en las aulas
- Motivar a los profesores, particularmente con el público reconocimiento del éxito conseguido.

### b.1. Información a la Administración

La Inspección en su actividad profesional cumple el cometido que tiene como objetivo, fijándose casi exclusivamente en el cumplimiento del mismo con la mayor eficacia. Y por lo general se olvida de una de sus funciones, contenida en el citado art. 151 LOE apartado g)

*Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.*

Centrando la atención en la primera parte, lo cual como funcionarios es evidente, pues significa el cumplimiento de una función, de una actividad y como consecuencia de la misma informar a la Administración. Olvidando la segunda parte del apar-

tado cual son los informes que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la Inspección educativa; y es que se vuelve de forma indirecta al postulado de Gil de Zárate, no tanto como que sin ellos la Administración nada ve, sino que con ellos, la Administración ve mejor.

El hecho de que los Inspectores estén en contacto directo con los centros educativos y que además realicen cometidos por encargo de las autoridades educativas, les confiere un conocimiento de la realidad educativa del que es preciso informar a la Administración para su mejora. No solo informar de que el hecho administrativo se ha realizado, y de que se ha hecho con eficacia y calidad, sino también de aquello que en su ámbito profesional ha observado y que puede servir para mejorar el sistema educativo en su conjunto o en esa parcela concreta. La Inspección de educación es considerada por la ley como un factor de calidad, y como aconseja Polo<sup>21</sup> (2018, p. 23): «Es por ello que no debemos esperar a que las Administraciones se «iluminen» sobre la bondad de un cuerpo tan especializado, sino que debe ser la propia Inspección quien ponga sobre la mesa, con hechos, todo su valor».

Entonces, se hace necesario:

- Informar sobre la necesidad de establecer una especialidad de los maestros en Matemáticas. No tiene mucho sentido especialistas en Música, Educación Física e Inglés y nó en una materia, un ámbito, que se ha demostrado deficitario en la formación de los estudiantes y en el que luego le vamos a pedir conocimiento y destreza. Posteriormente se consideran materias troncales, pero para una de ellas, las raíces y el tronco serán débiles.

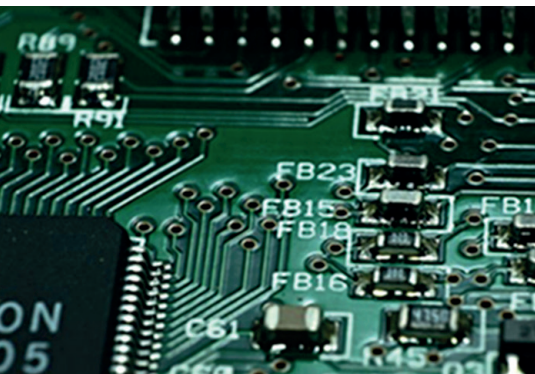
Si el profesor desconoce la materia no puede enseñarla, y si la sabe en un porcentaje, no en su totalidad, la enseñará mal. (¿A cuántos alumnos perjudicará a lo largo de su carrera profesional?)

- Permítaseme recordar el caso<sup>22</sup> de Diego Torres, que en 1726 obtuvo la cátedra de Matemáticas en la Universidad de Salamanca, con el único mérito de haber leído el *Tratado de la Esfera*, del padre Clavijo, y que escribía: «Así me vi en esta insigne escuela.... y metido en el empeño de enseñar lo que no sabía».
- Informar sobre la necesidad de actualizar los currículos de entrada para las oposiciones, tanto en Enseñanza Primaria como en Enseñanza secundaria. La Administración debería dejarse ayudar por las opiniones de los inspectores que todos los años están presidiendo oposiciones y procesos selectivos, que ven lo que se les exige a los opositores y lo que luego se les va a exigir en las aulas para preparar a los alumnos para su desenvolvimiento en la sociedad.

<sup>21</sup> Polo Martínez, I. (2018) *La visita de inspección en riesgo de extinción*. Revista «Avances en supervisión educativa», n.º 29 - junio 2018. DOI <https://doi.org/10.23824/ase.v0i29.623>

<sup>22</sup> Recogido en el libro de M.Wiesenthal, *La hispanibundia*, p.231.Ed. Acantilado.





- Informar sobre las situaciones reales que necesitan mejorar, como la lucha a favor de la equidad, que si bien consta como principio en el art. 1 de la LOE, con la situación del Covid-19 se ha hecho más patente al abrirse una nueva brecha a las ya existentes económica y la sociocultural. La catedrática Teresa Garín en su estudio *Brecha digital infantil y covid-19*, estima que en España, un 1% de los hogares con menores de 16 años no dispone de conexión a Internet, y que un 6% no tiene ningún equipamiento tecnológico. Cifras que para hacerse una idea han de ser aplicadas a los millones de hogares de la comunidad autónoma o del país.
- Informar sobre la inadecuada forma de puntuar en los distintos ejercicios de las oposiciones, sobre la que año tras año se informa a la Administración, y año tras año se convoca con las mismas condiciones.
- Informar sobre los ciclos formativos que tienen más demanda para recomendar a la Administración tras las conversaciones con los Directores y Jefes de estudios de los IES que detectan en primera mano las demandas de nuevos ciclos, relacionados con video juegos, apps, drones, fuentes eólicas, solares, IA, IoT, block-chain,..Y al contrario, los que no son demandados, bien por cambios tecnológicos bien por no haber industria en la zona geográfica más cercana.
- Informar sobre la necesidad de formación del profesorado de los centros sostenidos con fondos públicos en el uso de recursos tecnológicos y en metodologías asociadas a los mismos.
- Informar sobre la urgente necesidad de formación digital del profesorado.

## 1.6. Teletrabajo y Covid-19

La adopción de las nuevas tecnologías se ha venido produciendo progresivamente, habiendo pasado de una sociedad analógica a otra totalmente digitalizada en cuestión de pocos años, pero ha tenido que ser una discontinuidad como la pandemia del covid-19 la que ha cambiado el uso de lo físico a lo digital, de lo tradicional al trabajo *online*.

Las diversas iniciativas de la Administración han intentado impulsar los medios tecnológicos y las posibilidades que la digitalización presenta en esta sociedad del siglo XXI. Pero ha sido un *shock* externo el que ha impulsado obligatoriamente el teletrabajo, que está siendo en este momento un verdadero experimento administrativo.

Toda la comunidad educativa, equipos directivos, profesores, alumnos, familias y personal de administración y servicios se ha visto afectada en su vida diaria como

consecuencia de la pandemia, y ha debido de realizar un gran esfuerzo personal e institucional que ha permitido la continuación de los procesos de aprendizaje.

Durante la cuarentena derivada de la situación de aislamiento del covid-19, con el fin de lograr una respuesta rápida y eficaz de la Inspección de educación al ciudadano, se ha visto impelida a tomar iniciativas que sustituyan su actuación presencial, así, el teletrabajo y las videoconferencias múltiples se han mostrado como alternativas al funcionamiento normal anterior, y aunque en un futuro no se vaya totalmente a la comunicación *online*, sí que es preciso ir compaginando la actuación presencial con la de videoconferencia, la proporción e intensidad de los temas las marcará la práctica, la experiencia y la trascendencia del asunto.

En planteamiento inicial, de las tres opciones posibles, la más cercana a nuestra realización actual y la más factible sería la primera; la más lejana, ágil y problemática sería la exclusiva de teletrabajo; y la más funcional y prometedora probablemente sea la que combina ambos métodos.

La IE ha tomado conciencia de la situación excepcional y adoptado las medidas necesarias para ayudar a los centros educativos, a los profesores, para proteger a los alumnos y sus familias en el proceso continuo de enseñanza aprendizaje. El teletrabajo ha permitido poder continuar con la actividad propia de la inspección, a pesar de las muchas dificultades encontradas, derivadas unas de las todavía no desarrolladas en su totalidad infraestructuras digitales, y otras de la falta de dotación a todos los funcionarios de los medios técnicos adecuados. De este modo se ha podido garantizar la continuidad de la actividad, consiguiendo trasladar el trabajo de los despachos al propio domicilio, sin que aparentemente la actuación administrativa del Servicio de Inspección haya sufrido merma. Aunque es sentir general que este nuevo escenario ha exigido un mayor esfuerzo por parte de todos, con la consiguiente traducción en más horas trabajadas y la dificultad de conciliación entre la vida profesional y la privada y, que en el futuro próximo va a exigir una mayor dedicación para estar al día con los centros educativos, para colaborar a la educación, adaptarse a nuevas formas de enseñar y comunicar y, con un sistema educativo que no es perfecto, pero que es el mejor que hemos tenido.

Esta situación inédita de cambio en pocos días de la presencialidad a la enseñanza *online* la refleja muy bien Rodríguez, J<sup>23</sup>. (2020) cuando expresa: «La mayoría de los colegios no estaban preparados para trasladar de la noche a la mañana la docencia presencial a la virtual. No solamente porque carecieran de las infraestructuras y plataformas adecuadas, sino, sobre todo, porque eran completamente ajenos a las especificidades pedagógicas de la enseñanza virtual».

<sup>23</sup> Rodríguez, J. (2020). *El virus de la segregación multiplicada*. Asociación Educación Abierta. Disponible en <https://educacionabierta.org/recursos-dialogo-educativo/>

La Inspección educativa no podía quedar al margen de la situación de la enseñanza en este momento tan difícil, y desde la Subdirección General de IE se le encomendó la realización de las acciones necesarias dentro de sus competencias para el asesoramiento y supervisión a los centros docentes en relación con la organización y aplicación de las medidas recogidas en las instrucciones de la Viceconsejería de Política Educativa. Se puede sintetizar el cometido de la IE en esta situación de incertidumbre y complejidad:

- En primer lugar ofrecer a los centros educativos su plena disponibilidad, apoyo y experiencia, priorizando como elemento central su atención continuada.
- Conocer la situación de los centros, en lo relativo a la organización de las enseñanzas y, la comunicación del centro y los profesores con alumnos y familias, página web del centro, correo electrónico, WhatsApp, papel,...
- Asesoramiento:
  - Asesorar a los centros sobre la conveniencia de usar otros recursos complementarios, como webs o libros de consulta. Sobre la disponibilidad de plataformas de enseñanza *online* donde se pueden encontrar recursos en diferentes formatos (texto, video, etc.). Con todas las dificultades encontradas, no deja de ser una oportunidad para centros y profesores para ensayar nuevos modelos de educar, como el denominado *Peer Instruction* uno de cuyos objetivos es enseñar a ser mejores pensadores, priorizando la comprensión por encima de la memorización.
  - Asesorar sobre la atención a los alumnos con alguna evaluación suspensa.
  - Asesorar sobre la forma de recuperar las materias pendientes del curso anterior.
  - Asesorar a los centros sobre la necesidad de modificar las programaciones para adaptar los criterios e instrumentos de evaluación a la nueva metodología telemática.
- Conocer los métodos de los profesores para el seguimiento de las actividades y las formas de intervenir para solventar las principales dificultades en los aprendizajes.
- Especial atención a los alumnos de 2.º de bachillerato, usando plataformas virtuales existentes en la red y de libre acceso. Los exámenes se realizarán bien en presencial bien telemáticamente y los alumnos habrán de estar preparados. Los departamentos didácticos disponen de una batería de exámenes de las EvAU's de cursos anteriores junto con los recursos propios de los departamentos que habrá que realizar conforme se avance en la programación.
- El contexto del virus covid-19 y el cierre de los centros educativos supone una novedad para los estudiantes, al tiempo que una distorsión de su normalidad, por lo que habrá que cuidar los aspectos emocionales del alumno, estar cerca de

ellos, especialmente sus tutores, ofreciéndoles la ayuda y el apoyo personal precisos.

El docente tiene la oportunidad de comunicarse con los alumnos en cualquier momento, sin necesidad de esperar a una hora determinada de un día concreto para atender su horario de tutoría.

- Supervisión: A los inspectores corresponde la supervisión de la docencia telemática. Para ello debe conocer las modificaciones de las PP.DD. de cada curso, su ajuste a la normativa, la adecuación de los procedimientos e instrumentos de evaluación, la temporalización y especialmente los criterios de calificación.

Supervisar las medidas organizativas y de prevención higiénico-sanitaria de los centros; así como el proceso de enseñanza-aprendizaje y la posterior evaluación de las distintas enseñanzas, a fin de garantizar el mantenimiento de las actividades formativas y la formación académica del alumno.

- En la doble estrategia del corto y medio plazo, al modificar las PPDD para el presente curso escolar se han previsto las partes de la materia que se dejan para el próximo curso escolar y aquéllas que será preciso retomar en el principio de curso porque no se han tratado con la suficiente profundidad, extensión, o no se han podido integrar en el currículo de modo adecuado. Una planificación a corto que quedará reflejada en la Memoria del curso, y otra a largo para planificar en la PGA del siguiente.

Considerando las circunstancias educativas derivadas de la Covid-19, la Memoria Anual del centro debe reflejar el proceso de evaluación interna de un curso especial como el actual, por ello, debería recoger los apartados relativos a:

- Análisis de los resultados. Comparación con cursos anteriores.
- Desarrollo y cumplimiento de las programaciones didácticas. Antes y después de las modificaciones efectuadas según el trimestre.
- Evaluación de la práctica docente. Influencia de la fase no presencial.
- Modificaciones de la organización y funcionamiento del centro. Expresión y evaluación de las mismas.

Habrà que acompañar a los departamentos didácticos en la realización de la evaluación inicial el próximo curso para valorar el aprendizaje anterior de los alumnos y adoptar las medidas curriculares, planes de repaso, de refuerzo, para recuperar y superar las dificultades detectadas.

- En la situación de utilización masiva de los medios digitales, de aislamiento de los alumnos en sus domicilios, corresponde a la Inspección educativa el asesorar a los equipos directivos en los casos en que se detecten situaciones de ciberacoso colaborando en su análisis y valoración y, en su caso, elaborando propuestas de intervención.

A pesar de haber trabajado con denuedo en este período, se debe reconocer que todo se puede hacer mejor y se debe tener una relación más próxima con cada uno de los sectores de la comunidad educativa.

No hay duda de que donde más se va a notar esta situación de semipresencialidad en la actividad de la IE va a ser en una de sus facetas principales como es la de la visita a los centros educativos con la consiguiente dificultad para hacer muchos informes con la extensión, intensidad y grado de verosimilitud que ello implica. Probablemente se convierta en un complemento real al trabajo presencial, pero será necesario evaluar su alcance, estudiar sus fortalezas y debilidades, proponer mejoras y adaptarse por ambos lados (quien realiza la visita y quien la recibe) a la sociedad cada vez más digitalizada.

Pero no se puede olvidar que el Servicio de Inspección es un organismo resiliente que encaja con el futuro, y que es un eslabón de una cadena de relaciones humanas que produce un valor añadido muy valioso.



## capítulo 2

Planificación de la actuación. Conductas.  
Documentos. Mejora de la calidad educativa.



## 2.1. Planificación y organización de las visitas

### 2.1.1. Plan General de actuación

El artículo 27 de la Constitución Española es para la educación el soporte fundamental en el que todas las leyes y todas las actuaciones de la Administración educativa se deben mirar. Si traemos a primer plano el apartado 5 nos dice que: *Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.* En él se nos muestra que se garantiza el derecho de todos a la educación no de una forma genérica, como principio general, como un derecho constitucional, sino que expresa claramente el método, mediante una programación general de la enseñanza. Así pues dos elementos fundamentales en una sola línea: a) Son los poderes públicos los encargados constitucionalmente de proporcionar garantía para el derecho a la educación, b) la forma de garantizar dicho derecho es mediante la programación general de la enseñanza.

Constituye pues uno de los principios generales de actuación y funcionamiento del sector público español, que según el art. 103 de la CE ha de actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Así pues, para conseguir unos objetivos determinados, se planifican las actuaciones, lo que permitirá después conocer las discrepancias obtenidas y poder tener datos para adoptar las medidas correctoras que correspondan.

La LOE en su artículo 148.2 establece que corresponde a las Administraciones Públicas competentes ordenar, regular y ejercer la Inspección Educativa dentro del respectivo ámbito territorial.

Artículo 148. Inspección del sistema educativo.

*2. Corresponde a las Administraciones públicas competentes ordenar, regular y ejercer la inspección educativa dentro del respectivo ámbito territorial.*

Y en asunción de dicha responsabilidad, la Comunidad de Madrid publica el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa en la Comunidad de Madrid, que viene a reforzar la seguridad jurídica de la actuación de la Inspección

Educativa en el desempeño de las funciones que le encomienda el artículo 151 de la citada LOE en el sistema educativo de la Comunidad de Madrid. De este modo, paralelamente se refuerza el papel de la Inspección como factor que favorece la calidad de la enseñanza.

El artículo 7 del Decreto 61/2019, de 9 de julio, al regular la organización de la Inspección, dispone que la Inspección educativa actuará conforme a los planes generales plurianuales de actuación, y que éstos serán concretados y aprobados por los servicios territoriales de Inspección Educativa de las Direcciones de Área Territorial:

#### Artículo 7. Organización de la Inspección Educativa

*2. La Inspección Educativa actuará conforme a los planes generales plurianuales de actuación. Los planes generales plurianuales de actuación se concretarán antes del inicio de cada curso escolar en planes anuales de actuación.*

*Los planes generales plurianuales y los planes anuales de actuación serán aprobados por el órgano administrativo que en cada momento ostente la competencia en materia de Inspección Educativa.*

*6. Los planes generales plurianuales y los planes anuales de actuación serán concretados por los servicios territoriales de Inspección Educativa de las direcciones de Área Territorial en los planes territoriales que serán aprobados por los respectivos directores de Área Territorial.*

Corresponderá a la Subdirección General de Inspección la propuesta del plan general de actuación de la Inspección a la Viceconsejería de Organización Educativa de la que depende, partiendo de las conclusiones y propuestas recogidas en la Memoria de la evaluación del Plan General de Actuación del curso anterior; y no solo su confección, sino el seguimiento de su ejecución y la posterior Memoria final:

#### Artículo 8. La Subdirección General de Inspección Educativa

*1. La Subdirección General de Inspección Educativa, adscrita al órgano que en cada momento ostente la competencia en materia de Inspección Educativa, tendrá las siguientes funciones:*

*a) Proponer los planes generales de actuación de la Inspección, realizar el seguimiento de la ejecución de dichos planes y elevar a la Viceconsejería competente en materia de Inspección Educativa las memorias, así como informes y propuestas.*

Como desarrollo del Decreto 61/2019 la Comunidad de Madrid siendo consciente del papel asignado a la IE como factor impulsor de la calidad educativa y de la mejora de la educación aprueba la Orden 732/2021, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcionamiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, con el fin de adecuarla a las demandas de la sociedad actual. Así pues, la SGIE todos los años ha de planificar las actuaciones, de modo concreto y meticuloso, definiendo



las directrices, atendiendo a las prioridades establecidas y considerando las demandas de la sociedad en general y de los centros educativos en particular.

Dedica la Orden un capítulo entero a los planes de actuación de la Inspección Educativa, para atender a planificación como uno de los principios de actuación de la Inspección Educativa:

- el art. 23 para definir los diferentes aspectos del concepto de planificación,
- el 24 para atender a las actuaciones teniendo en cuenta los objetivos de la política educativa y que se prevén en el Plan plurianual de actuación,
- el art. 25 lo dedica al Plan anual de actuación,
- los 26 y 27 los Planes territoriales de actuación y los *Planes quincenales o semanales* cuya concreción corresponderá a cada jefatura del servicio territorial, así como a los equipos de distrito, al establecer las acciones a desarrollar y las visitas de inspección que deben ser realizadas por los inspectores del equipo.

El Plan General Plurianual de Actuación de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, establece tres tipos de actuaciones de la Inspección Educativa:

- Actuaciones habituales (las que se realizan de forma sistemática al responder a procesos cíclicos y previsibles). Las actuaciones habituales se desarrollan en alguno de los siguientes campos:
  - Supervisión de centros, programas y servicios.
  - Información, apoyo y colaboración a las Direcciones de Área Territorial y a otros órganos de la Administración educativa.
  - Atención, información y asesoramiento a los miembros de la comunidad educativa.
- Actuaciones habituales de mayor relevancia (HMR) (las que debido a su incidencia en los centros docentes, exigen una especial consideración dentro de los planes generales de actuación). Durante la vigencia del Plan se desarrollarán las siguientes:
  - Supervisión de la convivencia en los centros docentes (HMR1)
  - Supervisión de la atención a la diversidad (HMR2)
  - Supervisión de la organización, las enseñanzas y los resultados de los centros (HMR3)
  - Evaluación de la función directiva (HMR4)
- Actuaciones de atención preferente (para dar respuesta a los objetivos y a las líneas prioritarias de la Consejería de Educación).

Para planificar el curso 2021-2022, por Resolución de 30 de agosto de 2021 de la Viceconsejería de Organización Educativa, se aprueba el Plan Anual de Actuación de la Inspección Educativa en el que se concretan las actuaciones a realizar:

- Actuaciones habituales.
- Actuaciones habituales de mayor relevancia.
- Actuaciones de atención preferente.
- Actuaciones del fomento de la educación para la convivencia y sensibilización, prevención y erradicación del acoso escolar en los centros educativos.
- Actuaciones extraordinarias.
- Actuaciones incidentales.

En la planificación de la Inspección educativa, varias variables están influyendo en su modo de actuación, en primer lugar la progresiva introducción de las tecnologías de la información y la comunicación está modificando la actuación y los modos de trabajo para llevar a cabo la planificación, la introducción de modelos, protocolos, ajuste a un formulario que viene dado y no permite modificaciones, etc. En segundo lugar, la introducción de la digitalización de documentos para su tratamiento digital en bases de datos o en un no lejano *big data*, implica la modificación en los modos tradicionales de trabajo, de presentación de informes, y por tanto, la necesaria formación de los Inspectores en dicha tecnología.

Para llevar a cabo todas las actuaciones planificadas, en la mayoría de ellas es preciso utilizar el instrumento fundamental de trabajo de la Inspección: la visita. Con ella se accede a toda la información existente en los centros (proporcionada por el director, jefatura de estudios, Secretaría, órganos de coordinación docente, Orientador, tutores, profesores o alumnos) necesaria para realizar los informes y comunicar a la Administración la realidad observada.

### 2.1.2. Jefatura de Servicio

A continuación del establecimiento de los planes de actuación generales, se ha de descender desde la planificación de la Subdirección General de Inspección educativa al trabajo de la inspección, que semanalmente ha de elaborar a través de los Jefes de Servicio el plan de trabajo semanal del Servicio a su cargo, por ello debemos dedicarle unas líneas dada la complejidad y responsabilidad del cargo.

Sobre la figura del *Jefe del Servicio* se ha escrito bastante sobre su elección: si ha de ser elegido por el político de turno del que depende, o si ha de ser elegido por los propios compañeros como *primus inter pares*, ...Con independencia del método,

lo que sí es indispensable e indiscutible es el liderazgo que ha de tener sobre la estructura que de él depende, piénsese que bajo su acción directa se encuentran los Jefes de Distrito, de los que a su vez dependen los Inspectores adscritos a cada distrito, muchos profesionales que han de seguir instrucciones claras, coordinadas, que han de articular profesional y técnicamente el Servicio del que él/ella ejercen la Jefatura.

Su liderazgo para la consecución de los objetivos, contando con las personas y los valores individuales y colectivos, la consecución y manejo de medios técnicos y tecnológicos para realizar la planificación, proactividad para la mejora continua, criterio profesional y coordinación a través de reuniones, y el liderazgo emocional con la empatía necesaria para la escucha y posterior reconocimiento de los funcionarios que forman parte del SIE, darán calidad continuamente al carácter de actuación uniforme que se espera del Servicio de Inspección educativa.

Para destacar e ilustrar la importancia de un buen Jefe de Servicio elegido entre los inspectores de forma democrática y en función de su trayectoria, su experiencia y sus méritos y capacidad, se suele utilizar el símil militar del general con sus soldados, o el menos bélico y más cultural del director de orquesta con los músicos; pero me han de permitir introducir uno con matemáticas elementales, pues su relevancia se puede asimilar al potencial que tiene un uno entre ceros, por muchos ceros (Inspectores) que tengamos, no mejora la cifra, pero si el uno (Jefe de Servicio) se coloca en una posición y los ceros detrás de él apoyándole y siguiendo las directrices marcadas, la cifra aumentará su potencial como sabemos desde primaria, ahora bien, si los ceros se sitúan a la izquierda o pocos a su derecha la dispersión y la efectividad disminuirá respecto al máximo.

Cada Inspección Territorial de Educación se divide en Distritos de Inspección, siendo la elección de los Jefes de Distrito una competencia del Jefe del Servicio, pues han de ser inspectores comprometidos con el trabajo planificado y con el liderazgo del jefe del SIE. Tienen distintos nombres según los territorios y comunidades autónomas.

En reunión semanal de Jefatura con los Jefes de Distrito, se trabaja como un equipo doblemente cohesionado, por un lado; en el interior del grupo; los inspectores que lo componen son solidarios entre sí; formando un bloque compacto; y, por otro lado, se trata de que exista también una perfecta comunión entre la voluntad de la Jefatura y la respuesta de los Jefes de Distrito, de que impere la armonía, de suerte que ambos se encuentren perfectamente alineados, para cooperar con un objetivo común alrededor de un documento escrito que contiene la planificación semanal, y que estudia la planificación a más largo plazo para ir segmentándola temporalmente. Es muy importante analizar el trabajo, plantearlo desde una óptica de «aproximaciones sucesivas», si hay que revisar 1.º de ESO, hágase a fondo, no

vaya el inspector a ver toda la ESO y el Bachillerato; si se ha de analizar la situación de los repetidores, hágase a fondo, no ver estadillos y listas; si se ha de estudiar la problemática del paso de 6.º de Primaria a 1.º ESO, vayan dos inspectores que conozcan los niveles y hagan un informe conjunto, pero con tiempo y con profundidad; y algo similar con el estudio de la correlación entre las calificaciones de bachillerato que otorga un centro y los resultados de la EvAU, etc., etc.

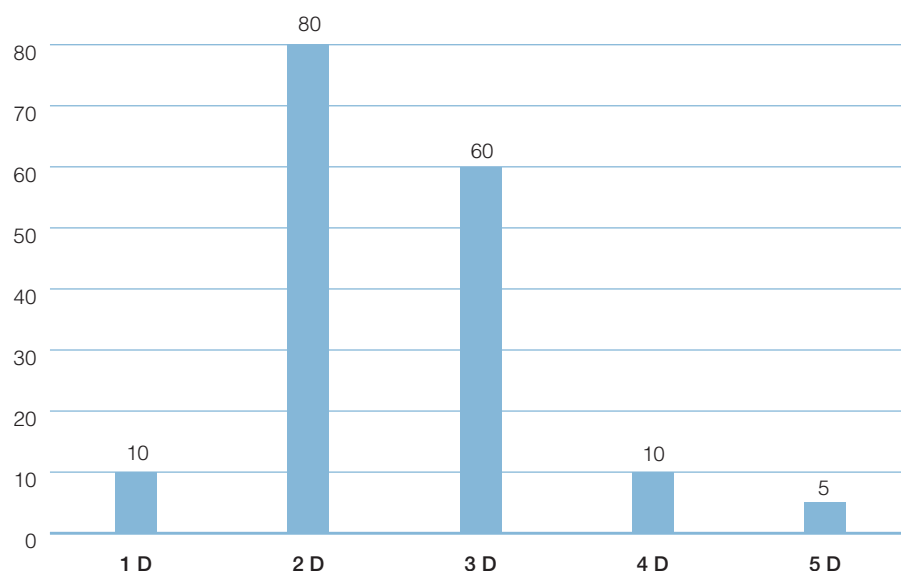
Después de las reuniones con Jefatura se mantienen las reuniones del Jefe de distrito con los Inspectores de su demarcación, donde se transmiten las directrices superiores y se analiza con ellos las previsiones de trabajo, lo que da una sensación de cercanía y comunicación, pues las opiniones de los compañeros serán muy bien venidas y tenidas en cuenta en las reuniones de Jefatura.

El enfoque del trabajo de los Jefes de Distrito es fundamental para el funcionamiento de un Servicio, pues la orientación que se dé al trabajo con los compañeros será importantísima, después de dar las directrices generales, habrá que sentarse con cada uno de los inspectores del distrito y analizar su plan semanal, evitando que visiten los centros para rellenar un estadillo, ver algo muy puntual o sin intención de profundizar ni de aportar mejora o valor añadido; frente a los inspectores que tienen una planificación de la visita, que preparan sus intervenciones para asesorar o informar, saber lo que se va a hacer, como se va a realizar la actuación, etc., etc.

Y también reunión con cada uno de ellos para conocer cómo se ha realizado la visita, qué conclusiones más relevantes se sacan, problemas planteados, etc, nó una cruz en un estadillo relativo a la actuación realizada y una reseña estándar.

El Jefe del Servicio como los Jefes de Distrito deben esforzarse en la competencia de comunicación pues una gran parte de los problemas que surgen en el seno de los SIEs son consecuencia de una comunicación deficiente. Tanto si son muchos los inspectores como si su número es reducido, los conflictos surgen no de forma intencionada sino como consecuencia de interpretaciones entre lo que se dice y lo que se quiere transmitir, lo emitido y lo recibido. Un mal comunicador como jefe puede dar lugar a un mal funcionamiento del distrito. La confianza se manifiesta como el elemento clave en la relación personal y profesional, de tal modo que si falla, surge el hermetismo, la apatía en la realización, ...se hace imprescindible pues, el contar con jefes que sean buenos comunicadores para el funcionamiento eficiente de los servicios.

Es iniciativa del inspector individualmente considerado el decidir los días que necesita para visitar los centros, en función de las tareas, la planificación, etc., pero normalmente habrán de emplearse dos o tres días para las visitas a los centros de referencia.

**Gráfico 1.** Días semanales de Visita/Efectividad total

Las visitas a los centros van a estar condicionadas normalmente por las actuaciones prioritarias a realizar, por las actuaciones incidentales, por las reuniones, o por el trabajo burocrático que le espera al Inspector en los despachos. Y en ese equilibrio es donde habrá de desarrollar de la mejor manera posible su actuación profesional. Por lo tanto, si consideramos una semana normal, partimos de que el inspector ya tiene asignados dos días de despacho (el lunes para las reuniones y el día de guardia), así, no podrá dedicar a la visita a los centros ni 4 ni 5 días (salvo situaciones excepcionales), tampoco debería dedicar un solo día a la visita pues normalmente el cupo de centros de cada inspector es elevado y no los atendería adecuadamente. Queda pues la opción normal de 2-3 días semanales de visita en función de las tareas, las épocas o la presión documental que le llegue de la Dirección del Área Territorial, los centros o la Subdirección General de la Inspección Educativa.

#### Relación entre número de visitas y trabajo administrativo

|                 |                 |
|-----------------|-----------------|
| 1 D<br>Visita   | 4 D<br>Visita   |
| 4 D<br>Despacho | 1 D<br>Despacho |
| 2 D<br>Visita   | 3 D<br>Visita   |
| 3 D<br>Despacho | 2 D<br>Despacho |

Y en este punto se suele hablar de la enorme tarea burocrática que recae sobre la Inspección, lo que redundaría en la disminución de las visitas. Bien, distingamos, porque aumentar el número de inspectores para seguir trabajando de la misma manera no tiene sentido, más inspectores para reproducir el molde actual no constituye una solución óptima. Mejor será que con la plantilla que esté establecida, se elimine la carga burocrática que recae sobre los Servicios, y aquí es más fácil intervenir, pues basta dedicar más funcionarios docentes que conozcan el sistema educativo para elaborar mucha carga documental, para preparar documentación que posteriormente podrá supervisar el Inspector. Para ayudar en la carga burocrática y permitir que el Inspector inspeccione.

Sigue pendiente el estudio de la posibilidad de crear un cuerpo de Subinspectores de educación, con los que junto a los colaboradores, se puedan establecer equipos de inspección, y que constituyan un eslabón más en la carrera docente, acabando con el sinsentido de pasar directamente del aula a ejercer de IE con plenitud de funciones.

Como modificación de las condiciones de trabajo para la Inspección y su entorno de trabajo, no se debe olvidar que estamos inmersos en la llamada Cuarta Revolución Industrial, y que las tecnologías digitales como el *big data*, el internet de las cosas, *learning analytics*, o la inteligencia artificial, ya permiten recopilar, almacenar y procesar todo tipo de información y convertirla en inteligencia, para que se puedan ofrecer servicios más eficientes y personalizados, y en concreto para la actividad de la Inspección, tramitar los procedimientos de forma *online*, digitalizando los expedientes, y las distintas partes de los mismos, que habrán de ir en módulos, fácilmente consultables, con hipervínculos, y con escaso peso digital (megas) para su fácil archivo. El expediente digital tiene que ser una herramienta de trabajo tan manejable como el clásico expediente físico. Toda esta tecnología ya disponible, mejorará y aliviará la carga burocrática que habrá de soportar la Inspección de educación en su práctica profesional.

### 2.1.3. Planificación. Características de una actividad bien hecha

Como ya se ha dicho, una visita de Inspección no se concibe sin una planificación adecuada, siendo al mismo tiempo fundamental la temporalización de la misma, pues cada objetivo (dejando aparte las visitas generales de cumplimiento de la legalidad, etc.) se debe cumplir en un momento apropiado, así por ejemplo, un control de horarios corresponde al principio de curso, al igual que la lectura y análisis de las memorias al final del mismo. Pero el resto, se deben planificar adecuadamente para que produzcan los efectos esperados, para que no se conviertan en hechos aislados, puntuales, sino que formen parte de una sucesión en la que cada visita suponga la continuación de la anterior y la preparación de la siguiente.

Se debe luchar en este punto contra dos tendencias habituales en algunos Inspectores con muchos años de servicio, en primer lugar, confiar en su propia experiencia, en su dominio del oficio y no planificar convenientemente la visita; y en el otro lado, con independencia de la experiencia del Inspector, el exceso de confianza con los centros consistente en que «como estoy cerca, paso al centro a...», en esos momentos, la actuación de la inspección deja de ser profesional.

En la preparación de la visita, el Inspector debe relacionar la misma con actuaciones realizadas anteriormente, de tal modo que no se considere una actuación aislada, sino con continuidad, se deben analizar las propuestas que se hicieron anteriormente y ver *in situ* si se han llevado a cabo, y en qué grado, los motivos de la posible discontinuidad o la realización efectiva de las recomendaciones efectuadas. Es evidente que una adecuada preparación será condición necesaria para alcanzar con éxito los objetivos perseguidos.

Una visita bien planificada demuestra una preparación profesional, una coherencia en las actuaciones y una demostración de solvencia en el tema, que será apreciada por todas las partes. Pero determinadas visitas exigirán no solo su preparación, sino también la formación científica o técnica del Inspector que va a realizarla, pues dicha capacitación asegurará el alcanzar los fines de la misma con la máxima calidad.

Soler Fierrez ya considera que la visita de inspección debe estar planificada y responder a actuaciones sistemáticas, para él «la visita se configura como el eje vertebrador de todas las demás actuaciones de la inspección al ser la fuente que las nutre», y es que la visita debe estar convenientemente preparada, necesitando posteriormente una reflexión y la plasmación en documentos que sean útiles en un doble sentido, por un lado sean reflejo de la actuación en el centro, y por otro sirvan de base para la siguiente actuación, considerando todas las relaciones como un continuo, y no como un conjunto de discontinuidades.

La planificación supone un verdadero marco de actuación para la Inspección de educación. Con el establecimiento de los Planes Generales la Administración fija, concreta las líneas de actuación del período, los objetivos que se pretenden conseguir, actuaciones prioritarias, preferentes, extraordinarias, etc. Todas ellas tendrán que tener sus correspondientes aplicaciones temporales, trimestrales o anuales, pues es evidente que una declaración de trabajo no se puede abordar en un período limitado, y por otra parte, la actuación de la Inspección ha de ser sistemática y continuada en el tiempo.

La planificación responde a un vector temporal que conforme transcurre va cubriendo diversas etapas, y se atiene a un cronograma perfectamente establecido para dar respuesta a las acciones planificadas y en las que se refleja el trabajo de los Inspectores.

Para considerar la visita de inspección como una actividad bien hecha, nos permitimos seguir las notas que la definen según el profesor García Hoz<sup>24</sup>, así, deberá estar:

### Bien ideada

La preparación de las visitas se realiza en los despachos, por lo tanto, debe responder a la planificación realizada en el Distrito de inspección, y ha de ser útil para la Administración y para el centro educativo, entendido globalmente o para alguna parte del conjunto de participantes.

### Bien preparada

Conocida la razón, el objetivo de la visita, se ha de cuidar el análisis de los materiales que se vayan a necesitar, la documentación del centro referida al tema que ocupa para ver las actuaciones anteriores, las acciones que se llevaron a cabo, los resultados de tales decisiones, los informes relativos a la cuestión, la normativa directamente aplicable, en general todo aquello que contribuya a que la visita alcance los objetivos que se pretenden.

### Bien realizada

Conocemos que en la visita al centro hay que atender a numerosas cuestiones, unas planificadas y otras que surgen una vez anunciada la visita del Inspector, pero ello no debe hacer olvidar la cuestión que le lleva al centro, y evidentemente, priorizar las actuaciones que puedan surgir.

Terminada la visita al centro, la actuación no se dá por concluida, sino que continúa hasta la emisión de los informes correspondientes, unas veces verbales pero la mayoría de las veces de forma escrita.

### Bien valorada

La actuación parece terminar con la emisión del correspondiente informe, pero si atendemos al epígrafe, *bien hecha*, la actuación necesita dos tipos de evaluación, una interna, realizada por el propio interviniente, y otra externa, normalmente realizada en la puesta en común del trabajo realizado, con la coordinación correspondiente de la Jefatura de Inspección.

<sup>24</sup> García Hoz, V. (1988): *La práctica de la educación personalizada. (Tratado de educación personalizada, vol VI, Rialp, Madrid. 226.*



### 2.1.4. Organización. Pasos a seguir

Para organizar la visita es imprescindible que previamente haya sido planificada, que se hayan fijado los objetivos que se pretenden conseguir con la misma, y acto seguido se debe diseñar la actuación, evidentemente se pueden plantear varias maneras de llevarla a cabo, pero hemos de decidirnos por la más prioritaria, por la más eficiente.

La programación debe hacerse con la antelación suficiente para que la planificación institucional no se lleve a cabo con precipitaciones. Y al mismo tiempo, la planificación temporal permitirá a los responsables de los centros el conocer la visita del Inspector y los fines que con la misma se pretenden conseguir.

La revisión y puesta a punto del material que obre en la Secretaría de los Servicios de Inspección será importante, así tendremos próximos los datos estadísticos del centro:

1. El equipo directivo (composición y antigüedad).
2. Abanico de enseñanzas que se imparten.
3. Organización del centro.
4. Resultados de las pruebas internas y externas en los últimos años.
5. Instalaciones y su estado.
6. Otros datos que caracterizan al centro a visitar (programas, proyectos propios, bilingüismo,...).

Los centros cambian año a año especialmente en el aspecto humano, desde los alumnos, con mayor o menor porcentaje de inmigrantes y, según la población o el barrio, el origen de los mismos; hasta los profesores, donde raramente la plantilla de un centro es estable al producirse traslados y/o nuevas incorporaciones. El considerar todos los cambios que se producen en el elemento humano, proporcionará una aproximación mayor del Inspector al centro y su idiosincrasia.

Generalmente los centros no tienen una organización estática, sino que fruto del dinamismo del equipo directivo o del Claustro, continuamente participan en proyectos educativos, desde la formación en centros, a las salidas culturales, la participación en proyectos institucionales promovidos por las administraciones, los Ayuntamientos, CC.AA., de ámbito nacional o programas internacionales. Todo ello conlleva a un acercamiento del Inspector al centro, que se considerará participe del mismo y podrá acompañar en sus actividades educativas o facilitar la toma de decisiones en un contexto de incertidumbre. De lo contrario, un Inspector alejado del centro, que apenas lo visita, se convierte en un elemento extraño y solo se le considerará desde su faceta fiscalizadora.

Del mismo modo que se tienen en cuenta todos los antecedentes que obran en poder del Inspector al preparar su visita, también es preciso hacer un diseño de los diferentes pasos a seguir en la misma; aunque cada una de ellas será diferente de las demás, y la casuística podría hacernos caer en lo irracional:

- a) Visitar al Director o miembros del equipo directivo, para hacerles partícipes de las acciones a seguir en la visita y los objetivos que se pretenden conseguir. Para ello será conveniente dialogar con el equipo directivo sobre la o las causas de la visita:
  - a.1. De oficio por propia iniciativa
  - a.2. Como consecuencia de orden superior
  - a.3. Por petición de otros Órganos de la Comunidad educativa (Claustro, Comisión de Coordinación Pedagógica, Consejo Escolar, AMPA,...).
  - a.4. Por cumplimiento del Plan de Trabajo de la Inspección Educativa.
  - a.5. Por denuncia expresa.
- b) Revisar cuanta documentación exista en el centro y que sea relevante para el fin que lleva la visita.
- c) Concretar, en su caso, las dependencias que se han de visitar.
- d) Analizar los horarios de los profesores, para realizar las entrevistas, si ha lugar, de tal modo que se distorsione lo menos posible la marcha normal del centro.
- e) Pruebas o test que sea necesario aplicar, a qué cursos y a qué grupos.

Ya se ha hecho hincapié, y se hará en cada momento, de la necesidad de realizar todas las actuaciones siempre enmarcadas dentro de la legalidad, la norma debe servir en las actuaciones de la Inspección en sus visitas, como la base y la fuente de todas sus decisiones. El Inspector debe dar siempre opiniones fundadas, argumentos basados en la realidad educativa y sobre todo en la norma.

La improvisación en las respuestas solo llevará al descrédito personal y a acarrear más problemas que soluciones. Una actitud prudente del Inspector y el Director, llevará a la consulta normativa para afianzar decisiones, o para buscar nuevas vías de solución a un problema. El aplazamiento de determinadas soluciones, no se debe ver como una falta de conocimientos, sino fruto de la prudencia que debe acompañar a ambos, al Inspector por una parte, y al Director por otra.

Se deben fomentar las reuniones en los centros con fines preventivos, no se trata de hacer pronósticos, sino que con base en la realidad observada año tras año, donde se han tenido determinadas dificultades o determinados resultados, se tomen las medidas oportunas para que se superen los problemas recurrentes, para que se mejore en los procedimientos, para que se alcancen mejores resultados.

## 2.2. Principios y recomendaciones

### Principios prácticos de actuación

Una de las razones de ser de la Inspección es la visita al centro educativo, y por ello, corre un gran peligro de ser instrumentalizada por el poder político gobernante en el momento, o bien desde los centros educativos considerarla como el brazo articulado que les llega con las consignas correspondientes. Es comprensible el continuo afán de los Inspectores de enmarcarse en un Cuerpo profesional que abandere y garantice su independencia y profesionalidad. Vamos a tratar de referirnos entonces, a los principios que deben regular la actuación de los Inspectores en los centros.

La actuación de la inspección en su planificación viene dada por su participación en los Planes establecidos por la Administración, y es que derivado de su condición de funcionarios se está sometido al principio de *jerarquía*, que lleva a cumplir los planes y las órdenes de los niveles superiores. Pero a su vez, respetando la dependencia orgánica y funcional, el Inspector goza de libertad profesional, lo cual implica libertad de actuación, de criterio y de elaboración de propuestas.

Un principio de actuación de la Inspección y que ésta no olvida nunca es que toda su actividad está vinculada a la ley, sometida al principio de *legalidad*. El Inspector en todo momento es el garante del cumplimiento de la normativa, de la legalidad de las actuaciones, del sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Tanto en su actuación en los despachos como en sus visitas a los centros, los Inspectores cumplen con el principio de *imparcialidad*, son profesionales, funcionarios cualificados que trabajan demostrando su experiencia y preparación, y que al mismo tiempo que son imparciales en su apreciación de los hechos, también lo son en su relación con los distintos intervinientes en la actividad educativa, siendo por ello garantes de la aplicación justa e imparcial de las normas. Dicho principio proscribe la intervención de los Inspectores en el conocimiento y decisión de asuntos en los que puedan tener interés como parte, bien sea a título personal o como representantes de terceras personas.

El principio de *independencia* de la inspección es la actitud que debe asumir el Inspector para ejercer sus funciones desde la perspectiva del Derecho y frente a influencias extrañas al mismo. Es un concepto que aunque ha estado siempre ligado a la Inspección, sin embargo, adquiere mayor significación con la concepción democrática del Estado. Desde sus primeros pasos, la inspección ha recogido como parte fundamental de su diseño, la del funcionario público que aplica normas generales y a casos concretos, y realizando dicha labor con independencia de cri-

terio. No se debe confundir dicho principio con la percepción de que no se aviene con un modelo vertical de jerarquía hacia las autoridades superiores.

Junto a los principios anteriores, ha planeado en cualquier apartado de este documento, la profesionalidad de los inspectores en todas sus actuaciones, y por ello debemos citar como último pero no el menos importante, el de *objetividad*, que habrá de demostrar el Inspector frente a influencias extrañas al Derecho y provenientes del propio Inspector.

## Recomendaciones

El componente relacional que se establece entre el Inspector y las personas con las que va a interactuar dejará no solo su huella, sino que definirá la actitud de los demás para con él y por ende será una parte importante del éxito de su trabajo. La catedrática de Filosofía de la Universidad de Barcelona B. Román, piensa que «quizás vaya siendo hora de introducir la escucha en un mundo tan visual». La escucha requiere atención, cercanía, disponibilidad. No se trata ya de establecer una relación de amistad, sino de crear un clima donde las relaciones fluyan con naturalidad, donde se traten las cuestiones de profesional a profesional, y en esta relación, se facilite que cada cual se exprese con libertad y nadie se sienta mediatizado. Ahora bien, el Inspector debe ser consciente de que todo lo que haga y diga será analizado y tenido en cuenta, que hasta los silencios son elocuentes.

Un elemento importante en la relación del Inspector con los centros es el trato humano con cada una de las personas con las que se encuentre o entreviste. No olvidar que un centro es un conjunto de profesionales que interactúan en la realidad educativa, y cada uno en su ámbito, en su cometido es un auténtico profesional, que merece respeto por su buen hacer, por su dedicación al centro seguramente más allá de lo establecido. Se ha de reconocer la autoridad de cada uno de los miembros de la comunidad educativa en su ámbito de intervención, del profesor en su clase, del Director en el centro, etc., etc., respetando a los demás, el Inspector se respeta a sí mismo, y de este modo reflejará su propia geometría.

Si continuamente incidimos con los docentes en la necesidad de motivación a sus alumnos, es claro que en las visitas, una de las labores del Inspector debe ser la motivación de directivos y profesores en general, estimulando su trabajo, su iniciativa, y también alabando el trabajo bien hecho, pues la labor del Inspector debe ser no solo corregir desviaciones sino también ser estímulo positivo de la actividad docente en los centros.

Qué duda cabe que un talante abierto, constructivo, que sabe estar en cada situación facilitará el trabajo en el centro. En su visita, el Inspector ha de ir con ojos

singulares, con una visión profesional objetiva y sistemática, conociendo la realidad compleja de lo que se está haciendo, quién lo hace y, sobre todo «como lo hace», pues será el punto de partida para mejorar la actividad, para el consejo profesional, para la orientación constructiva y positiva que debe acompañar toda actuación inspectora.

La visita al centro tiene un componente temporal, pero no está limitada, es decir, la visita se realiza al centro, y por tanto se le ha de prestar todo el tiempo que la misma, o sus derivadas, necesiten. Las cuestiones han de resolverse, estudiarse, se ha de dialogar, y nunca se ha de dar la impresión de que se tiene prisa, de que hay que ir corriendo a otro sitio o al despacho. Una visita de inspección necesita reposo, tranquilidad, análisis, diálogo,....

La experiencia y solvencia profesional de los inspectores contribuyen a conocer mejor la realidad educativa. Dicho conocimiento va a permitir la comparación de las realidades de los distintos centros, con independencia de su titularidad, y la mejora continua de la actividad educativa a través de la difusión de las buenas prácticas de las que tiene conocimiento y tienen solvencia probada.

El Inspector no debe olvidar que el centro es un todo, y que su actuación no debe alterar el normal funcionamiento de las clases y las actividades que se estén desarrollando. Se deben respetar los horarios de los profesores y miembros del equipo directivo, procurando que aquéllos que estén en sus clases continúen con su actividad hasta terminar las mismas. Seguro que el Inspector tiene muchas cosas de las que ocuparse hasta entrevistarse con dicho profesor o directivo.

En todas sus actuaciones y recorrido por el centro deberá ir siempre acompañado por algún miembro del equipo directivo, ello generará clima de confianza y normalidad en los terceros que observen o intervengan en la visita. También de este modo se irán solventando las dudas que se puedan presentar sobre cualquier situación que necesite aclaración referente a las aulas, patios, actividades, alumnos,....

La actividad de asesoramiento a los miembros de la comunidad educativa se está convirtiendo en una de las facetas más actuales de la Inspección educativa. Se deben potenciar las reuniones de Inspección con los Equipos directivos y Claustros para asesorar en lo referente a las normas, tratando de aclarar las dudas que puedan surgir, dar una interpretación de las mismas que clarifique y proponga una conducta uniforme respecto a la cuestión que se plantee, desarrollar un discurso que dé identidad a la idea contenida en la norma.

Son comunes las reuniones de los Equipos de Inspección con los Directores y Jefes de Estudios con el fin de analizar las Instrucciones de principio de curso, para confeccionar los horarios, la Programación General Anual, o la preparación de las eva-

luaciones bien locales, autonómicas, nacionales o internacionales; ya sean muestrales o censales.

Otras veces, el asesoramiento a nivel de centro supone conocer el entorno en el que está ubicado, la relación con el ayuntamiento, y los problemas sociales del barrio. Para la relación con las familias, profesores y en general con cualquier miembro de la comunidad educativa, será conveniente que el Inspector haga uso de sus habilidades comunicativas y su capacidad de empatía; debe ser consciente de que si alguien acude a él, es porque tiene un problema, necesita mejor consejo, ayuda profesional, en definitiva necesita una asesoría independiente, técnica y de calidad.

El inspector debe convertirse en apoyo a las iniciativas de formación continua de los profesores, estimulando la actualización, investigación o aprendizaje que se necesita de los mismos, bien sea en los centros, en gran o pequeño grupo, o bien individualmente, en Universidades e Instituciones especializadas que imparten formación pedagógica, didáctica, o de actualización al profesorado.

## 2.3. Autoridad pública

La aprobación de la Constitución de 1978 no solo supone el cambio político, sino que lleva al establecimiento de un nuevo marco jurídico que en educación se manifiesta en el art. 27. La Constitución otorga a los poderes públicos el poder de inspección y homologación del sistema educativo y el deber de garantizar el derecho a la educación. Así pues, la Administración educativa podrá intervenir en los centros docentes (que jurídicamente son unidades administrativas que desempeñan una actividad administrativa: la educativa), con el objeto de garantizar el derecho a la educación y el cumplimiento de la normativa educativa.

Las facultades de los inspectores en el control y supervisión de los centros educativos son pues, una manifestación del control de la Administración sobre dichos centros en base a su relación de jerarquía.

El desarrollo legislativo de lo dispuesto en la Constitución se realiza posteriormente, siendo una de las principales leyes la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Si bien dicha ley no se refiere en ningún momento a la Inspección de educación, (lo cual parece lógico a tenor de su título), sin embargo, el derecho a la educación se configura como un derecho básico, y por tanto corresponde al Estado velar por el mismo, función que desarrollarán los Servicios de Inspección.

Antes de 1989, la Inspección en algunos casos, y en concreto con determinados centros privados, tuvo problemas para llevar a cabo su actuación, bien por su resis-

tencia a ser inspeccionados o bien poniendo dificultades para que la Inspección pudiera llevar a cabo su trabajo con todas las garantías. Hay que decir que en ningún momento se producían como consecuencia de la Inspección en sí, sino derivadas de tensiones políticas y cuestiones de concepto con determinadas instituciones u organizaciones no gubernamentales de gran peso en la educación en España.

Dando un paso atrás en el tiempo y en la normativa, recordamos que para adaptar la Inspección Técnica de Educación a la nueva realidad jurídica derivada de la aprobación de la constitución, el Ministro de Educación y Ciencia, Javier Solana publicó el Real Decreto 1524/1989, de 15 de diciembre, en el que se regulan las funciones y la organización del Servicio de Inspección Técnica de Educación y se desarrolla el sistema de acceso a los puestos de trabajo de la función inspectora educativa.

En su artículo tercero se establecen las atribuciones del Servicio de Inspección, concretando sus apartados uno y dos, elementos sustanciales en nuestro trabajo, así en el:

*3.uno.a): Visitar los Centros docentes públicos y privados, así como los servicios e instalaciones en los que se desarrollen actividades educativas promovidas o autorizadas por el Ministerio de Educación y Ciencia. Las visitas a los Centros y el correspondiente informe serán el sistema habitual de trabajo en el desempeño de la función inspectora.; y en el 3.dos. Los Inspectores, en el ejercicio de su función, tendrán la consideración de autoridad pública y, como tal, recibirán de los distintos miembros de la comunidad educativa, así como de las demás autoridades y funcionarios, la ayuda y colaboración precisas para el desarrollo de su actividad.*

Lo que se había establecido por real decreto, se elevaría al máximo rango legal por medio de la Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE), Ley 9/95, de 20 de noviembre, y así, en su art. 42: *Ejercicio de las funciones de inspección.*

- 1. Para el ejercicio de sus funciones, los Inspectores de Educación tendrán acceso a los centros docentes, públicos y privados, así como a los servicios e instalaciones en los que se desarrollan actividades educativas promovidas o autorizadas por las Administraciones educativas.*
- 2. En el desempeño de sus funciones, los Inspectores de Educación tendrán la consideración de autoridad pública y como tal recibirán de los distintos miembros de la comunidad educativa, así como de las demás autoridades y funcionarios, la ayuda y colaboración precisas para el desarrollo de su actividad.*

Se confiere a los Inspectores la consideración de autoridad pública, pero enmarcada convenientemente en el ejercicio de sus funciones, lo que le posibilita:

- Visitar los centros docentes públicos y privados, así como los servicios e instalaciones en los que se desarrollen actividades educativas.

- Acceder a los departamentos de la Administración y a los centros dependientes de la misma que les puedan informar sobre materias o asuntos que afecten al desarrollo de su actuación profesional.
- Conocer y supervisar la documentación académica y administrativa que consideren necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- Requerir en caso de necesidad, que se les preste la colaboración y ayuda necesarias, por los restantes miembros de la comunidad educativa, y por las demás autoridades y funcionarios.

Se trata fundamentalmente de tutelar las funciones públicas, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y en especial la actividad de prestación de servicios al ciudadano. Y puesto que la Constitución establece que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, el atentado contra una autoridad educativa, altera la función educativa encomendada constitucionalmente a la Administración educativa.

El jurista Sainz Moreno<sup>25</sup> comenta al respecto «siendo autoridad pública, los inspectores están protegidos penalmente (delitos y faltas contra la autoridad, atentados, resistencia, desobediencia- artículos 550 y siguientes del Código Penal de 1995) pero también pueden ser sancionados si abusan en el ejercicio de su función (art. 404 y siguientes), o cualquiera de los delitos tipificados para las autoridades o funcionarios (art. 22).

Ahora bien, su condición de autoridad pública tiene, a mi juicio, un sentido más amplio. No solo autoridad «frente» a los centros para exigir el cumplimiento de las normas, sino que lo son también «a favor» de los centros para instar a los poderes públicos que cumplan y hagan cumplir las normas que afectan al funcionamiento del sistema educativo. Pueden, y deben, por ello informar y denunciar todo aquello que perturbe el orden y la seguridad de la comunidad escolar».

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, modifica entre otros, los artículos 550 y 556, redactando el primero de la siguiente manera:

*1. Son reos de atentado los que agredieren o, con intimidación grave o violencia, opusieren resistencia grave a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o los acometieren, cuando se hallen en el ejercicio de las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas.*

*En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, con ocasión de ellas.*

<sup>25</sup> Sainz Moreno, F. (2001): «La Inspección en el Estado autonómico español: de la diversidad de situaciones y modelos a la necesidad de unidad y coherencia del sistema educativo», en *La Inspección ante los retos de la educación actual*, Simposio internacional de Inspección educativa 2000, Madrid, 31-51.



Podemos apreciar el salto cualitativo que se ha efectuado con la consideración de atentado, y específicamente citando a los funcionarios docentes (no solo funcionarios del Cuerpo de Inspección) lo que ha de constituir una protección adicional frente a las agresiones que muchos de ellos venían sufriendo en los propios centros docentes.

El artículo 556 viene a concretar no ya la figura de atentado, sino la falta de respeto y consideración debida a los docentes como autoridad, especificando la pena de multa a que se enfrentan los infractores, así se cita:

*556.2. Los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, serán castigados con la pena de multa de uno a tres meses.*

Al estar protegidos por el Código Penal, aquéllos que opongan resistencia a las actuaciones de la Inspección o las obstaculicen, por hacerlo a una autoridad pública, podrían incurrir en un delito de desobediencia.

Pero el llevar a término su condición de autoridad pública tiene sus matices:

- a. La posibilidad de ser sancionados, aplicándoseles el Código Penal si abusan de su condición de autoridad, en el ejercicio de sus funciones.
- b. Los Inspectores son personalmente responsables por las infracciones disciplinarias y penales que cometan en el ejercicio de sus funciones.
- c. En el ejercicio de sus funciones los Inspectores están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, al igual que el resto de autoridades, de lo cual se entiende que su actividad no puede ser arbitraria, sino que debe estar debidamente fundamentada y resultar conforme a derecho.
- d. La concepción de autoridad pública se deberá ejercer también a favor de los centros educativos, como garante del derecho a la educación protegido por el art. 27 de la Constitución.
- e. La eficaz práctica inspectora les ha conferido a lo largo del tiempo autoridad profesional.
- f. La autoridad profesional de los inspectores conllevará el no necesitar la condición de autoridad legal.

El Inspector Avelino Sarasúa (2011)<sup>26</sup>, es más ecléctico al recomendar que un inspector para llevar a cabo su función, debe compaginar autoridad, poder e influencia. Sarasúa trae a la actualidad conceptos que vienen de la antigua Roma, distinguiendo entre la legitimidad de quien habla desde el conocimiento probado en la materia y el poder que otorga la ley. La *auctoritas* entonces, es la autoridad reconocida a

<sup>26</sup> Sarasúa, A. (2011): «Las atribuciones de la Inspección educativa». *Revista Escuela* n.º 3.892

una persona derivada de su competencia profesional, y de ser un experto en la materia consecuencia de su buen hacer, sus acciones y adecuado asesoramiento. *Potestas* es el poder que ostenta quien goza del respaldo de la ley, que le confiere la potestad para hacer cumplir la norma e imponerse mediante el cargo que ocupa. El Inspector no debe elegir entre ambas, sino que debe tener la *auctoritas* aquél a quien se le confía la *potestas*.

## 2.4. Documentos que genera la visita de inspección

La inspección educativa ha de atenerse a los Planes de Actuación que los órganos superiores de la Administración establecen para un período de tiempo y donde concretan sus objetivos. Para su consecución se señalan las tareas, los distintos tipos de actuaciones, y generalmente, unos instrumentos que últimamente acaban en *Protocolos* y en *Guías de actuación*. Si bien no son un documento propio de la actividad inspectora, se han convertido en una ayuda, una guía para realizar la actuación concreta y conseguir los objetivos marcados. Estos «formularios» no siempre se han utilizado, con lo que al imponerse progresivamente en los Servicios, han ido reduciendo la libertad de los Inspectores para diseñar sus actuaciones, consiguiendo a cambio unificar los criterios de supervisión sin que ello suponga uniformidad en el tratamiento.

Como todos los funcionarios, los Inspectores han de rendir cuentas de las visitas efectuadas a los centros, para ello no basta una descripción oral de las mismas, sino que es preciso su expresión en un documento escrito. Dependiendo del alcance y/o la gravedad de lo tratado o propuesto, se distinguen los siguientes documentos:

### Registro de la visita

Un resumen de la visita se debe guardar en una «ficha del centro» de tal modo que quede constancia de la misma, de lo tratado en ella y, de ayuda para preparar la siguiente. De forma escueta debe contener los objetivos, las acciones, dificultades encontradas, y propuestas realizadas.

En algunas Comunidades Autónomas se suele llevar un «Libro de visitas de Inspección», que a diferencia de las fichas, que se conservan en los Servicios de Inspección, éste se custodia en cada centro visitado. Recoge las particularidades que cada Comunidad regula y según el modelo oficial que establece; normalmente, además de los datos de identificación del centro y del Inspector, incluye espacios para realizar una breve descripción de la visita, los objetivos que se pretenden, conclu-

siones que se deducen, requerimientos efectuados por ambas partes, del Inspector al Director, Secretario, profesor, etc., o hacia la Administración, con temas como necesidad de aulas, profesores, etc.

## Reseña de la visita

De cada visita que el Inspector realiza, debe dejar constancia de la misma en un documento llamado «reseña de visita». Se utiliza para transmitir a la Jefatura la actividad realizada en cada centro visitado. Tiene carácter interno, y si de la visita se deduce que hay que elevar Informe a alguna autoridad, éste se hará con independencia de la reseña.

Con la generalización de las TIC este documento se realiza a través de aplicaciones informáticas, con él se dispone de información sistematizada de cada acción en registro informático, y constituye la base de datos de donde se obtengan estadísticas, se confeccionen Memorias, etc.

Un modelo de reseña de visita es el que se presenta:

| Reseña de visita                |                                                         |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Inspector:                      |                                                         |
| Centro educativo:               |                                                         |
| Objetivo de la visita:          |                                                         |
| Descripción de las actuaciones: |                                                         |
| Problemas detectados:           |                                                         |
| Recomendaciones efectuadas:     |                                                         |
| Se emite Informe:               | Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> |
| Fecha y firma                   |                                                         |

En aquellas Comunidades en las que existe un Plan General/Territorial de Actuación, también se incluye el Código correspondiente.

## Informes

Son los documentos que elaboran los Inspectores de educación para informar de hechos, situaciones, propuesta de actuaciones, etc. como consecuencia de su visita a un centro o análisis de una documentación o proceso educativo.

Desde la publicación de la *Orden 732/2021, de 24 de marzo, de la Consejería de Educación y Juventud, por la que se desarrolla el Decreto 61/2019, de 9 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización, estructura y funcio-*

*namiento de la Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid*, se ha convertido en estándar utilizar la estructura de los informes siguiendo el esquema propuesto en su art. 13. Los informes se estructuran en torno a los siguientes elementos:

1. Identificación del asunto:

- a) A quién va dirigido.
- b) Quién lo emite
- c) Motivo por el que se informa. Es una especie de título extendido del contenido del informe.

2. Descripción de hechos y actuaciones.

En este apartado se deben incluir todas las actuaciones realizadas con el fin de describir los hechos, los datos que se han recabado, los documentos que se han aportado. Todos o algunos de ellos, los considerados más relevantes, se pueden acompañar al informe como Anexos.

3. Normativa aplicable.

4. Consideraciones que se realizan de acuerdo con la normativa aplicable (es el nudo del Informe).

Se harán las consideraciones pertinentes para destacar los hechos que pueden considerarse probados, los datos más importantes. La presunción de certeza no se entiende a simples deducciones del Inspector, ni a juicios de valor basados en declaraciones, sino que comprende los hechos comprobados y valorados objetivamente. Los hechos y las circunstancias han de ser analizadas con referencias al articulado de la normativa utilizada, las razones que van a avalar las conclusiones y/o las propuestas que posteriormente se realizarán.

5. Conclusiones.

Es la parte más importante del informe, pues contiene el resumen final de todo el razonamiento que se ha hecho anteriormente. El destinatario del informe, será lo primero que lea una vez visto el motivo de su elaboración.

6. Propuestas que se realizan

Las propuestas han de ser viables y prácticas. Normalmente se debe realizar una única propuesta, aunque dependiendo del asunto, las propuestas pueden ser varias para que el órgano decisor elija entre la más apropiada, en estos casos, se deberán hacer de forma priorizada para facilitar dicha decisión.

7. Finalmente, es necesaria la identificación del firmante

Los informes pueden realizarse a solicitud de autoridad superior o los puede formalizar el Inspector a iniciativa propia.

El Informe de Inspección es un documento que contiene un juicio técnico, y que no necesariamente tiene carácter vinculante. Probablemente sea esta la gran diferencia con los informes que realizan otros cuerpos superiores de la Administración, como los Inspectores de Hacienda.

## Actas

Son documentos que no tienen la cotidianeidad de los Informes, se realizan excepcionalmente para dejar constancia de un hecho determinado.

Tienen presunción de veracidad, y deberán estar firmadas, a ser posible, por el Director del centro, por el Secretario, o bien por cualquier testigo mayor de edad; una de sus finalidades al tener valor probatorio es la de servir de acreditación.

## Otros documentos

*Comunicaciones:* son documentos menores, en los que se transmite información técnica.

*Convocatorias:* en ellas se convoca con orden del día a reuniones de carácter técnico, comisiones, reuniones, escolarización, análisis de instrucciones, etc. etc.

*Requerimientos:* son documentos por los que la IE insta, requiere directamente a un centro para que cumplan con la normativa que se les expresa, y/o que se les han señalado verbalmente en la visita al centro. De este modo, se deja constancia por escrito de la necesidad de subsanación de la disfunción detectada y así cumplir con la legalidad vigente.

## 2.5. Intervención para mejorar la calidad de la educación

Un reto de la educación que se viene planteando desde el siglo pasado es el de mejorar la calidad de la misma, aunque con buen acierto, se ha considerado prioritario el alcanzar la escolarización universal, y una vez conseguida ésta, el reto para los sistemas educativos pasa por considerar la calidad de la educación como elemento fundamental de los mismos. Varias leyes la consideran tan importante que incluyen en su nombre el término «calidad»: LOCE y LOMCE.

Como concepto, como principio, está admitido y recogido en las leyes, pero la definición del término calidad referido a la educación, no alcanza el mínimo consenso entre los autores, pues hay tantas acepciones como observadores o grupos de interés. En lo único que no hay discusión es en que son inseparables en educación dos derechos: calidad y equidad.

La Logse ya en 1990 en su título IV, identificaba los factores favorecedores de la calidad y la mejora de la enseñanza:

- Cualificación y formación del profesorado
- Programación docente
- Recursos educativos y función directiva
- Orientación educativa y profesional
- Inspección educativa
- Evaluación del sistema educativo

Se convierte de esta manera la Inspección educativa en un factor fundamental, pues además de ser citada directamente, los restantes factores aparecen como aspectos de su quehacer profesional. Aunque la calidad siempre había sido un objetivo de la Inspección, progresivamente se la va percibiendo como una institución encargada de velar por la consecución de mayor calidad y equidad en la educación.

Las últimas leyes educativas se refieren a la calidad en la educación en sus preámbulos:

*LOE: Tres son los principios fundamentales que presiden esta Ley. El primero consiste en la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo.*

*LOMCE: Equidad y calidad son dos caras de una misma moneda. No es imaginable un sistema educativo de calidad en el que no sea una prioridad eliminar cualquier atisbo de desigualdad. No hay mayor falta de equidad que la de un sistema que iguale en la desidia o en la mediocridad. Para la sociedad española no basta con la escolarización para atender el derecho a la educación, la calidad es un elemento constituyente del derecho a la educación.*

*LOMLOE: Así pues, la finalidad de esta Ley no es otra que establecer un renovado ordenamiento legal que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos del alumnado, y satisfaga la demanda generalizada en la sociedad española de una educación de calidad para todos. Esos y no otros son sus objetivos centrales.*

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), entre sus numerosas disposiciones referentes a la inspección y a la calidad, concreta en su art. 148.3. *La inspección educativa se realizará..., a fin de asegurar....., la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.* Es decir, la actuación profesional

e independiente de la IE en los centros educativos ha de tener en cuenta que constituye un factor de calidad del sistema educativo, ello no es un adjetivo, ni un adorno, sino un imperativo legal.

Declaración que dicha en genérico, queda muy amplia, pero que es necesario concretar, y no tarda mucho la ley de educación en declarar sus fines, así en su art. 2.2. *Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, ....., la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, ....* Luego, en su visita a un centro educativo y en su actuación específica, deberá prestar atención a estos factores, es decir, podrá tener un objetivo determinado que es el prioritario, pero en su mente debe tener en cuenta, como siempre la ley, y en ella se regula que la inspección es un factor de calidad, y por tanto debe tener un rigor técnico intachable, a la vez que debe ser partícipe en la mejora del sistema educativo a través de la consideración de la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, de los centros.

Los modelos internacionales que diseñan actuaciones de la Inspección de educación, consideran a ésta como un factor importantísimo, dada su formación y su posición intermedia en el sistema educativo, lo que les lleva a una facilidad de intervención con todos los intervinientes en el proceso educativo, y si los centros tienen iniciativas sobre nuevas metodologías, nuevas formas de enseñar y aprender, los inspectores deberían contribuir activamente en dichas mejoras, ayudar a los equipos directivos y a los docentes en sus planificaciones y, su posterior evaluación de la práctica docente que lleva a la mejora.

Alejandro Tiana<sup>27</sup> (2009) indica que el citado concepto de calidad incluye, al menos, cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, pertinencia y satisfacción. Pero parece una visión restrictiva del tema, ya que muchos son los factores que ayudan a mejorar dicha calidad, entre otros podemos citar la modernización de los centros educativos dotándoles de los adecuados recursos, la participación en los mismos de la comunidad educativa, la autonomía de los centros, la cualificación y formación del profesorado, la programación docente, la función directiva profesionalizada y líder de proyectos innovadores, la generalización de la orientación educativa y, la inspección educativa.

La calidad del sistema educativo se va a manifestar con la confluencia de tres elementos, uno: la eficacia en el logro de los objetivos, dos: la eficiencia en el uso de los recursos personales y económicos, y tres: la equidad del sistema. Los objetivos los marcan nuestras leyes educativas, y modificarlas o sustituirlas será tema de los políticos y de la sociedad en general. La equidad parece que ha sido conseguida en nuestro sistema educativo según todos los estudios internacionales en que par-

<sup>27</sup> Tiana, A. (2009): *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Madrid: Wolters Kluwer.

ticipamos, especialmente PISA. Es en el estudio de la utilización de los recursos donde hemos de incidir para que los alumnos desarrollen al máximo sus potencialidades.

La respuesta a cómo la Inspección puede contribuir a mejorar la calidad del sistema educativo viene dada por su contribución a los pilares esenciales de la calidad de la educación:

- la mejora de la práctica docente,
- la función directiva,
- la organización y funcionamiento de los centros y,
- los procesos de renovación educativa.

Pero ninguno de ellos se puede realizar desde los despachos, sino que el medio, la vía, es la visita a los centros, que es donde se desarrolla todo el proceso fundamental de la enseñanza-aprendizaje.

Bien sabemos que la Inspección ejerce muchas funciones que para el inspector en particular constituyen una fuente de satisfacción profesional al poder intervenir en los centros asesorando a los equipos directivos, dando recomendaciones para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje, para superar deficiencias, o simplemente para implementar medidas de mejora detectadas en otros centros y que se han catalogado como «buenas prácticas».

Uno de los rasgos de calidad de los centros escolares es la autonomía de los mismos, que se va a concretar en la definición, en el establecimiento de diseños curriculares que promuevan en los alumnos un aprendizaje sólido de los contenidos, la adquisición de competencias básicas y el fomento de actitudes y valores necesarios para una formación integral; pero también y especialmente con la intervención de la dirección escolar. La mejora en la calidad en un centro no se debe únicamente al ejercicio del liderazgo de la dirección, sino también a su papel de impulsor del buen funcionamiento de otros componentes que intervienen en el proceso educativo.

Un centro escolar que se proponga una mejora de la calidad centrada en el éxito y la equidad escolares requiere ineludiblemente una atención a la diversidad del alumnado y tiene necesariamente que saber adaptarse a la heterogeneidad de sus alumnos. Debe reforzarse, pues, la autonomía organizativa de los centros docentes a fin de que puedan adaptar su estructura a las necesidades de su alumnado:

- una racional distribución de los horarios de los alumnos,
- una detección temprana de las dificultades de los alumnos para poner en marcha los apoyos necesarios.



- una formación del profesorado en metodologías y estrategias que faciliten la cooperación y el trabajo en equipo.

La institución escolar se convierte en copartícipe junto con el Estado y las CC. AA. para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en educación<sup>28</sup>, desequilibrada por la influencia de los niveles socioeconómico y cultural de las familias, así como factores geográficos o de índole diversa.

La investigación consolidada<sup>29</sup> sobre la calidad y eficacia de las escuelas, una vez controlada la influencia del nivel socio-económico y cultural de la familia, relaciona cinco características escolares con los resultados:

- El liderazgo educativo
- Orientación a la adquisición de los aprendizajes básicos
- Entorno escolar seguro y ordenado.
- Altas expectativas sobre el desempeño de los alumnos.
- Evaluación frecuente del progreso escolar.

Finalmente tener en cuenta que los numerosos estudios<sup>30</sup> e informes internacionales sobre efectividad de los centros educativos consideran que los logros alcanzados por los estudiantes se comparten entre la escuela, la fuerte influencia del contexto familiar, el entorno social y las características individuales de los estudiantes.

Respecto a la influencia de la Inspección de educación en la mejora de la calidad de la enseñanza, es materia común y preocupación en todos los países, así lo refiere Martínez (2020, 248) al citar estudios internacionales: «En esta línea, Ehren et al.<sup>31</sup> (2013) consideran que la intervención de la inspección escolar consigue mejoras significativas en la calidad de la educación cuando su acción ayuda a definir las debilidades, genera retroalimentación con los centros supervisados y consensúa acuerdos con los equipos directivos sobre los aspectos a mejorar.»

Aunque la escuela sólo influye en el rendimiento de los estudiantes en un porcentaje relativamente pequeño (aprox. 20%), en términos absolutos es un porcentaje

<sup>28</sup> Coleman et ál.,(1966). *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

<sup>29</sup> Castro Morera, M. (2014) 50 años del movimiento de «escuelas eficaces»: lecciones aprendidas para el siglo XXI. *Revista Participación Educativa* n.º 4. Consejo Escolar del Estado.

<sup>30</sup> Gento Palacios, S. (2014): *Relevancia del liderazgo de la dirección para la calidad de la Institución educativa*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. UNED.

<sup>31</sup> Ehren, M. C. M., Altrichter, H., McNamara, G., & O'Hara, J. (2013). Impact of school inspections on improvement of schools-describing assumptions on causal mechanisms in six European countries. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 25(1), 3-43. Doi: <https://doi.org/10.1007/s11092-012-9156-4>

suficientemente alto como para marcar diferencias en las oportunidades vitales de los niños y adolescentes cualquiera que sea su contexto, bueno o mejorable.

Si es por tanto en las escuelas, colegios e institutos donde se va a añadir valor a la educación de los niños y adolescentes, donde se va a proceder a mejorar la formación de los alumnos, a las Administraciones educativas les corresponderá el impulsar y mantener la acción realizada por los centros educativos con políticas educativas y planes concretos, y a la Inspección de educación contribuir con las instituciones educativas a mejorar la calidad de la educación, tanto la que se imparte en las mismas, como la que se considera a nivel de sistema educativo por agregaciones de las partes.

## 2.6. Autonomía de los centros

La autonomía de los centros no es algo novedoso, se viene hablando de ella como una necesidad, y las últimas leyes educativas la consideran y amplían con el objetivo de fomentar la calidad de los centros docentes. La autonomía de los centros no debe considerarse como un fin al que llegar, sino un medio para que los centros puedan prestar un mejor servicio educativo. La autonomía es un requisito para la mejora de los centros y el aumento de la calidad en el proceso educativo. No es una condición suficiente, pero sí necesaria.

La autonomía de los centros escolares tiene su origen en la norma en la LGE (1970), que reconocía que los centros pudieran gozar de autonomía para adaptar planes de estudios, métodos y sistemas de gobierno y administración. Desde entonces, las distintas leyes educativas han ido tratando el tema con mayor o menor profundidad, la LOECE (1980), LODE (1985), LOGSE (1990), LOPEGCE (1995), LOCE (2002), LOE (2006) que dedica el capítulo II a la autonomía de los centros, destacando el art. 120, la LOMCE (2013), que incorporaba a la LOE un nuevo artículo, el 122-bis para afirmar que el refuerzo de la autonomía de los centros y la potenciación de la función directiva, fomentan la calidad de los centros docentes; y finalmente la LOMLOE (2020) sigue potenciando la autonomía de los centros, introduciendo modificaciones en prácticamente todos los artículos del capítulo II, referidos no solo a la autonomía sino también específicamente a los proyectos educativos de centro.

Las sucesivas leyes reguladoras de la enseñanza han ido desarrollando los distintos grados de autonomía: pedagógica, organizativa y de gestión. Establecen como principios sobre los que pivotan las reformas educativas planteadas con la ley, el aumento de la autonomía de los centros, junto con mejora de la capacidad de gestión de la dirección. El primer principio para elaborar y liderar el proyecto educativo,

identificar sus fortalezas y necesidades, y mejorar los procesos y los resultados de sus alumnos; el segundo lleva aparejada la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas.

Veamos a continuación un esquema donde se despliega la autonomía según la variable elegida:

### Autonomía pedagógica:

Se concreta en el *Proyecto Educativo de Centro* (PEC) como instrumento institucional:

- Proyectos propios
- Propuesta pedagógica (para Educación Infantil)
- Plan de acción tutorial
- Plan de atención a la diversidad
- Plan de orientación académica y profesional
- Plan de convivencia
- Plan de fomento a la lectura
- Programaciones didácticas
- Plan de coordinación de las TIC
- Estrategia digital del centro
- Otros proyectos
- Definición del Carácter propio del centro (para los centros concertados).

### Autonomía organizativa

Se concreta en:

- Normas de organización y funcionamiento
- Programación General Anual (PGA)
- Memoria anual

Un elemento fundamental en la programación de un centro educativo y de los departamentos lo constituye la Programación General Anual, donde se reflejan las propuestas de planificación del curso escolar. Y sin embargo, no se le presta la

atención debida, ni por los que la confeccionan, que consideran un documento burocrático para entrega a la Administración, ni por los que deberían supervisarla y analizar los objetivos propuestos, los prioritarios, el grado de consenso del claustro sobre los mismos, etc., etc. El IE debería prestar mayor interés a la PGA de cada centro para ver el grado de implicación en la planificación real del centro y de los departamentos didácticos, si ha habido continuidad con las propuestas que se hicieron en la memoria del curso pasado, donde se reflexionaba sobre la necesidad de introducir mejoras o modificaciones de la práctica docente; si se han incorporado las propuestas que tanto en los departamentos como en el CE se hicieron como consecuencia del análisis de los resultados de las evaluaciones externas en cada etapa y nivel educativo; en fin, mucha materia teórica sobre la que reflexionar y que tras su lectura y reflexión, el IE debe pasar al centro educativo para analizarlo con los profesionales del mismo.

La necesidad de replantear esta actuación es evidente, y se impone la **visita** al centro para analizar en sesiones presenciales los planes articulados de planificación del curso escolar, las acciones indispensables para el logro de los objetivos, los responsables de su ejecución seguimiento y evaluación. Por lo tanto, el Inspector debería asistir a las reuniones de los equipos docentes, de la Comisión de Coordinación Pedagógica, equipo directivo y claustro con el fin de reflexionar sobre las propuestas y propiciar debates que lleven a la mejora de la práctica docente, los procesos de enseñanza aprendizaje y en definitiva se contribuya a la mejora de la calidad del servicio educativo prestado.

## Autonomía de gestión

Se concreta en el *Proyecto de Gestión*.

Con la autonomía de los centros se estaba desplazando al Consejo Escolar como núcleo efectivo que tomaba las decisiones por el Director, situación que se revierte con la LOMLOE. El Director será responsable de liderar el claustro para la consecución de mejores metas educativas, y de modo semejante a como una orquesta no es la suma de las acciones de los solistas que la componen, el resultado final en un centro educativo con el liderazgo del director, tampoco será la mera suma de sus elementos. Los directores son los encargados de aumentar la inteligencia colectiva.

Se podría decir, de manera consistente con la literatura, que la dirección del centro educativo dentro de su autonomía, debería considerar en orden de importancia, los factores escolares relacionados con el éxito académico de los estudiantes:

1. Orientación al rendimiento de los alumnos, con altos niveles en el desempeño de las competencias básicas.

2. Con significativo tiempo efectivo dedicado al aprendizaje.
3. En un clima de estudio y de trabajo.
4. Con participación de los padres en la educación de los hijos.
5. Práctica de los «deberes» continuos que consoliden los aprendizajes.

Mayor autonomía de los centros no significa abandono a su proyecto educativo, sino que incluso las tendencias actuales sobre concesión de mayor autonomía a los centros abogan por una más necesaria inspección, por cuanto debe comprobarse el respeto a las normas legales básicas y, sobre todo los resultados de esa autonomía («accountability») en el rendimiento educativo. Pues la responsabilidad que se confiere a los directores con la autonomía lleva aparejada la exigencia de demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados.

Se debe pensar en un sistema de balanza en el que cuanta mayor autonomía se otorgue a un centro en su organización, la gestión de sus medios y sobre todo su liderazgo pedagógico, se habrá de compensar en el otro platillo con el control que las Administraciones educativas realizan sobre sus recursos, y la responsabilidad por los resultados.

La Inspección debe reflexionar sobre su actuación en el centro, y supervisar la realización efectiva de la autonomía pedagógica, organizativa, y económica, aunque ésta, no en todas las Comunidades Autónomas.

## 2.7. Evaluación de la visita

Una visita del Inspector de educación a un centro educativo no puede quedar sin efectos, no se trata de una visita protocolaria o amistosa, sino profesional, de ahí que necesariamente produzca efectos:

- A. En el centro, pues la autoridad y profesionalidad que tiene el Inspector han de ser suficientes para producir cambios en aquellas cuestiones que bien de forma oral o escrita, se le comuniquen al Director, a Jefatura de Estudios, Secretaría o directamente a los profesores implicados. Pero las soluciones propuestas han de ser factibles (tanto profesores como directivos están esperando soluciones que les ayuden en su trabajo, en sus problemas, y lo que quieren es soluciones, no vagas promesas, ni generalidades), y eficaces (su aplicación directa a la realidad educativa así lo exige).
- B. En el Servicio de Inspección y/o autoridades educativas, pues el Inspector habrá de transmitir el resultado de su trabajo mediante documentos, generalmente los

Informes. En ellos, se dará cuenta a las autoridades de lo tratado, y si ha lugar, realizar las recomendaciones, sugerencias, propuestas, etc., para corregir situaciones, actitudes, o simplemente para mejorar el servicio que se presta en los centros educativos.

En pleno siglo XXI toda acción, tanto en el ámbito privado como en el público, ha de ser evaluada, y la visita de la Inspección a un centro no puede quedar fuera del alcance de la misma.

En la evaluación de la visita al centro educativo, el Inspector debe recordar que las variables que han intervenido en su actuación probablemente hayan sido múltiples, por lo que debe analizar y sopesar las mismas con el fin de evitar la intuición o el sentimiento, que le podría llevar a considerarla como ineficiente.

Al ser los centros unidades complejas en funcionamiento, implicará que el Inspector no solo ha de fijarse en los puntos concretos que considera deben mejorar, sino que también debe advertir y señalar aquéllos aspectos que ha observado funcionan bien y es preciso mantenerlos y potenciarlos. No se debe ver su actuación y posterior informe como algo negativo, sino como un proceso creativo, de apoyo al centro en todas sus vertientes, apoyando y analizando situaciones y procesos para la mejora de los mismos.

La primera evaluación de la visita deberá venir del propio Inspector, que a través de su autoevaluación, y de aplicarse el conocido axioma de *evaluar para mejorar*, podrá introducir cambios en sus visitas posteriores con el fin de mejorar su actuación en los centros. Además de la valoración subjetiva que el propio Inspector asigna a su actuación en el centro educativo, le permitirá avanzar en la técnica de evaluación, de control, etc., pues no es concebible que un inspector no introduzca mejoras a lo largo de su vida profesional.

Reflexión sobre el trabajo realizado, y pensar que nunca se ha llevado a la perfección, pues ésta solo existe en determinados campos, la pintura (La Gioconda), las matemáticas (teorema de Pitágoras), y poco más, todo lo demás es perfeccionable con motivación y tiempo.

Se debe realizar otra evaluación externa por las jefaturas de los servicios pues en ellas se podrá apreciar la coherencia de la actuación, y el grado de consecución de los objetivos propuestos.



## capítulo 3

La visita al aula. Conclusiones





## 3.1. Visita al aula

### 3.1.1. Necesidad

La necesidad de inspeccionar lo que ocurre en los centros y en las aulas, ha sido solicitada desde todas las instancias no solo en la Educación Primaria y en la Secundaria, sino también en la Universidad, no hay más que recordar a Miguel de Unamuno cuando en 1917 escribía al Sr. Ministro de Instrucción Pública: «Uno de los mayores males, acaso el mayor, de nuestra enseñanza secundaria o facultativa, es la falta en ella de inspección técnica. Nadie inspecciona la labor profesional de su majestad el catedrático, sea de instituto, sea de universidad». Han pasado muchos años desde entonces, pero la inquietud y la necesidad siguen ahí.

El Inspector en sus visitas dedica la mayor parte del tiempo a reuniones, bien sea con el Director, el equipo directivo, Jefes de Departamento, etc. Pero el núcleo fundamental de los centros, donde se desarrolla toda la actividad lectiva y de aprendizaje es el aula, y por lo general se le presta menos atención de lo que se debiera. El aula representa el núcleo de toda la organización del centro, se eligen físicamente teniendo en cuenta sus destinatarios, se organizan los grupos y horarios en función de los cursos, se realizan reuniones y se toman decisiones siempre dirigidas a su aplicación en las distintas aulas. Éstas se erigen pues, en el centro de toda la atención de los profesionales que desarrollan su trabajo en los centros educativos, donde los proyectos didácticos y las programaciones se llevan a la práctica y que, al final, se manifestarán en la calidad de los procesos educativos.

Y de la calidad de los servicios educativos que se prestan en los centros, no debemos de olvidar que el Inspector es el garante. Puede centrar su atención en los procesos que se desarrollan en el centro, tales como organización, horarios, documentación administrativa, etc., pero si no visita las aulas, si desconoce lo que ocurre en las mismas, la dedicación de los profesores, y sobre todo la asimilación que realizan los alumnos, estará supervisando efectivamente el centro, pero no tendrá una idea real, fehaciente, de los procesos educativos.

Una de las funciones fundamentales que la Inspección lleva a cabo en los centros es la de *asesoramiento* a la comunidad educativa, que se hace visible en su relación con los equipos directivos en aspectos relativos a la vida del centro, y en concreto con los profesores en lo referente a las enseñanzas que imparten, a la materia que tienen a su cargo, y que solo se puede evaluar y aconsejar si conoce los temas, si se está cerca de los problemas del centro y de las aulas, si previamente se han vivido circunstancias y problemas parecidos. Todo ello se pone de manifiesto con la visita del Inspector al centro y la proximidad a alumnos y profesores, hablando con



ellos del proceso de enseñanza aprendizaje, de la metodología empleada, y en definitiva de la mejora de la práctica docente. Se necesita un grado mayor de especialización que para otro tipo de visitas, pues para aconsejar efectivamente, para indicar modificaciones, es preciso conocer en profundidad los temas, sea sobre organización de centros, sobre metodología, didáctica, currículos, recursos pedagógicos, etc.

Dicha visita será posterior a la de control, que básicamente consistirá en comprobar si determinadas cuestiones están dentro de los parámetros planificados, si las actuaciones están ajustadas a norma, y si alguna variable estaba fuera de los límites y necesitará su adecuación con la visita de evaluación, donde se tratará de tomar las decisiones adecuadas para ajustar el funcionamiento a los parámetros medios estándar.

Al considerar a los centros no solo como suma de unidades, el Inspector debe observar lo que ocurre en cada una de ellas, para de éste modo tener constancia personal de lo que ocurre en la globalidad del centro. Por una parte al ser garante de los servicios educativos que reciben los alumnos, es evidente que lo que debería hacer es conocerlos donde éstos se desarrollan, tener evidencia de los procesos de enseñanza aprendizaje.

La Inspección debe tener en cuenta todos los procesos que ocurren en un centro como coordinados e integrados, de tal manera que los unos influyen en los otros para la consecución del clima de trabajo y la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje. Hoy en día no tiene sentido la figura individual del maestro o profesor, sino el trabajo en equipo, la confección de Proyectos Educativos como marco global de cada centro, y por lo tanto, el Inspector deberá conocer la actividad de los Departamentos y Equipos de ciclo, no solo a través de las programaciones didácticas en los despachos, sino gracias a las reuniones con los equipos docentes y la posterior visita a las aulas.

### 3.1.2. Dificultades

Todas las dificultades que vamos a relacionar a continuación, no son suficientes para justificar el abandono progresivo de las visitas al aula por parte de los Inspectores de Educación, sin embargo existen y solo conociéndolas, podemos disminuirlas:

- i. La visita a las aulas supone un reto profesional, por lo que en determinados casos, algunos Inspectores ante el reto que suponen, limitan sus actuaciones a las reuniones con los miembros de los equipos directivos. Hay que tener en cuenta que para realizar esta actuación, el Inspector ha de tener legitimidad

para poder aconsejar en una determinada materia, asesorar sobre los procesos didácticos, etc.

Un Inspector especialista, o acompañado de ayuda especializada, puede apreciar la adecuación de la enseñanza a los fines generales del sistema educativo, puede analizar las programaciones didácticas que previamente se envían a la Inspección, asistir a las reuniones de Departamento, supervisar la docencia en las aulas, analizar los trabajos y documentos, ver la idoneidad de las pruebas, hacer recomendaciones a los profesores para mejorar el proceso de enseñanza aprendizaje, y no solo a nivel de un profesor individual, sino evaluando la docencia de la materia en el centro de enseñanza, con repercusiones evidentes para la mejora de los resultados de los alumnos y, como se realiza en Francia, para evaluar al profesorado como requisito imprescindible para su promoción (algo en lo que se debería emplear más tiempo, no solo en la red pública, sino también en la concertada, pues al fin y al cabo, son fondos públicos, y el trabajo de los profesores y su repercusión en los centros se debería tener en cuenta a la hora de conceder subvenciones).

- ii. La creciente autonomía de los centros puede llevar a algunos equipos directivos a confundir las funciones de la Inspección, rechazando las funciones de supervisión y control.
- iii. Por parte del profesorado se prefiere la función de asesoramiento, considerando que el resto de funciones no atañe a su labor, siendo más propia de realizarla con el centro en general o el equipo directivo en particular. Aunque hay diferencias en el posicionamiento de los maestros y los profesores de secundaria, en ambos casos la visita se considera una intromisión en su trabajo.
- iv. Diferentes concepciones acerca de qué es lo primordial, pues no es lo mismo considerar como fundamental el centro educativo, en cuyo caso las labores de la Inspección van dirigidas en ese sentido; que considerar lo fundamental de los centros el aula como unidad, en cuyo caso el Inspector debe acudir allí donde se está produciendo el proceso de enseñanza aprendizaje.
- v. La planificación de las actuaciones por parte de la Administración, que programa la supervisión de determinadas visitas para conocer el estado de los centros en aspectos como matrícula, órganos colegiados, acnee's, programas específicos, etc., etc., quedando la visita a las aulas relevada de su importancia. A la cada día mayor complejidad de los centros, hay que añadir el aumento del número de programas educativos.
- vi. El tiempo que conlleva una visita a las aulas. Desde la preparación de la misma, con el análisis del material, entrevistas con maestros y profesores, informes preexistentes, etc., suponen emplear un gran porcentaje del tiempo del Inspector, y disminuir el administrativo que espera en los despachos.

- vii. Se debería realizar no una única visita al aula, pues poco se podrá apreciar, sino que el Inspector debería ir las veces necesarias para que el profesor desarrolle un tema, para ver teoría y práctica, bien en un período continuado de al menos una semana o a lo largo del tiempo en momentos puntuales. Ello vuelve a añadir otra dificultad temporal a la anterior.
- viii. La visita profesional a las aulas requiere de un talante y una actitud determinados, un diálogo con maestros y profesores, una cercanía a los alumnos para conocer sus realidades académicas, un compromiso con la enseñanza para promover su mejora, un trabajo crítico pero comprometido al seguimiento de la acción propuesta.

### 3.1.3. Necesidad de planificación de la visita al aula

#### 3.1.3.1. Objetivos

La actuación se plantea, con carácter general, los siguientes objetivos:

- Conocer la actividad del departamento-equipo de ciclo donde está incorporado el profesor al que se va a visitar en su aula.
- Supervisar los principales elementos de las Programaciones Didácticas de los departamentos-equipos de ciclo con el fin de comprobar si se ajustan a los establecidos en la normativa vigente.
- Asistir a las clases del profesor para analizar y valorar su práctica docente.
- Asesorar, orientar e informar a los equipos directivos y profesores sobre las deficiencias detectadas en orden a su mejora.
- Informar de las conclusiones que se deriven de las reuniones y asistencia a las clases.

#### 3.1.3.2. Tareas a desarrollar

- Análisis y estudio de la documentación (Documento de Organización del Centro, Programaciones Didácticas, Memoria anual), puesto que se considera este método como el más idóneo para preparar la actuación.
- Visita al centro verificando los datos consignados y la planificación de la actuación en reunión con el equipo directivo.
- Intervención en el departamento-equipo de ciclo seleccionado para asesorar a sus integrantes en la adopción de medidas que les permitan mejorar, analizando

con ellos su programación didáctica, metodología, recursos empleados, instrumentos de evaluación y, mecanismos de organización y coordinación.

- Visita al aula acompañando al profesor determinado.
- Entrevista con algunos alumnos.
- Elaboración de comunicación dirigida al centro cuyo departamento-equipo de ciclo se haya supervisado, con la indicación de las deficiencias detectadas, así como las propuestas que se consideren oportunas, en orden a facilitar la mejora de los resultados de los alumnos.

### 3.1.4. Protocolo para la actuación

Dado que la supervisión resulta inseparable del análisis de la organización y funcionamiento del departamento didáctico o equipo de ciclo correspondiente, factor que incide de manera importante sobre la labor del profesorado, se considera oportuno articularla en torno a los elementos siguientes:

- *Actividad del Departamento-Equipo de ciclo en el centro*, con aportaciones del Jefe de Estudios de los datos referidos a reclamaciones, clases no impartidas y quejas relativas a la práctica docente.
- *Programaciones didácticas del departamento*, equipo de ciclo con atención tanto a la dimensión formal (existencia de los elementos prescriptivos) como a la curricular (adecuación a la normativa). Actuaciones en relación con el desarrollo de la programación (seguimiento, coordinación, elaboración de materiales comunes, diseño de pruebas de evaluación, etc.), y el proceso posterior de análisis y toma de decisiones orientadas a la mejora de los resultados.
- *Práctica docente* de los profesores que imparten las materias objeto del presente estudio (metodología, adecuación de su tarea en el aula a lo dispuesto en la Programación, etc.).

#### 3.1.4.1. Actividad del Departamento-Equipo de ciclo en el centro

Una vez presentada la visita al centro al Equipo Directivo, con sus objetivos y tareas programadas, se aportarán por el Jefe de Estudios y el Director datos referidos a reclamaciones a las calificaciones que se hayan presentado por los padres o los propios alumnos, las que han sido resueltas en el centro y las que han sido tramitadas ante la Dirección de Área Territorial; clases no impartidas a lo largo del curso por diferentes circunstancias y, quejas relativas a la práctica docente realizadas por los padres, de forma individual o a través del AMPA, o por los alumnos, también individualmente o de forma grupal.

### 3.1.4.2. Actividad interna del Departamento-Equipo de ciclo (Dto-EC)

Es preciso prestar atención a aspectos tan diversos como los siguientes:

- *Profesores que componen el Dto-EC*: situación administrativa, grado de estabilidad, sistema de asignación del profesorado a las materias, relación entre la especialidad académica del profesor y la materia impartida.
- *Calidad de la programación didáctica de la materia objeto de supervisión*: Verificación de los ítems siguientes en la programación:
  - Objetivos.
  - Contribución a la adquisición de las competencias básicas (ESO).
  - Contenidos.
  - Comprensión lectora, expresión oral y escrita, comunicación audiovisual y educación en valores.
  - Temporalización de los contenidos.
  - Metodología didáctica.
  - Materiales y recursos didácticos.
  - Utilización de las TIC.
  - Desdobles, refuerzos y apoyos.
  - Evaluación del aprendizaje de los alumnos y de la práctica docente. Criterios y procedimientos.
  - Criterios de calificación.
  - Medidas de atención a la diversidad y adaptaciones curriculares individualizadas (ACI).
  - Criterios y procedimientos de recuperación de las evaluaciones no superadas y de las materias pendientes.
  - Planificación de la evaluación extraordinaria (no en Primaria ni en Secundaria).
  - Planificación de las actividades complementarias y extraescolares.
- *Organización y funcionamiento del departamento didáctico*: análisis de la información proporcionada a los alumnos sobre los elementos básicos de la programación didáctica de la materia objeto de supervisión, con especial atención a los contenidos, los sistemas de evaluación y los criterios de calificación. Estudio de las *actas* del departamento con objeto de determinar la frecuencia del seguimiento de la programación y su grado de cumplimiento, los análisis realizados acerca de los resultados de los alumnos y las modificaciones introducidas como consecuencia de los mismos. Por último se analizará la Memoria anual del departamento como fruto de las reflexiones y la evaluación interna que los integrantes del mismo realizan sobre su trabajo a lo largo del curso escolar.

- *Labor del profesorado:* cambios metodológicos introducidos en el presente curso tras el estudio de los resultados obtenidos, entre ellos la utilización de libro de texto, materiales y recursos empleados en la clase, técnicas de exposición utilizadas, grado y mecanismo de seguimiento de las tareas de los alumnos en el aula y fuera de ella, frecuencia y procedimientos de examen y coherencia de los mismos con los criterios establecidos en la programación.

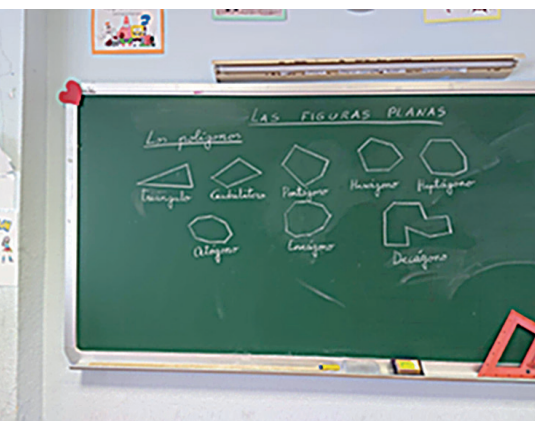
### 3.1.4.3. Práctica docente

Reunión con el profesor al que se va a visitar en el aula para estudiar la metodología didáctica que va a ponerse en práctica para el desarrollo de los contenidos, la adecuación de lo trabajado en el aula a lo proyectado en la Programación de la materia, el empleo de materiales didácticos, y la utilización de las TIC como cambio y mejora de la metodología.

## 3.2. Consideraciones previas a la visita

Conscientes pues de la necesidad de visitar las aulas, es preciso abordar determinados aspectos de la misma para realizarla dentro de los parámetros profesionales que corresponde a toda actuación inspectora:

- La visita debe estar planificada, no se concibe como una acción accidental de pasar al aula ya que se está en el centro.
- Se hace preciso el aviso o el consenso con el profesor, comunicándole el motivo de la visita, el propósito de la misma y, la continuidad de la observación o el carácter puntual de la misma.
- No olvidar que se es un elemento externo, por lo tanto se debe perturbar lo menos posible la dinámica de la clase.
- La posición que se debe tener es la de observador, no de observado, por ello se debería ocupar una posición discreta al final de la clase.
- El Inspector no debe intervenir en el proceso didáctico, debe ser el observador próximo del hecho educativo.
- No se debe concentrar la atención exclusivamente en el profesor y su actividad, pues en el proceso educativo intervienen también los alumnos, y no hemos de dejar de observar sus caras, sus preguntas, sus actividades. Observar, observar,...
- Todos los elementos destacables a juicio del Inspector se deben reflejar en una guía elaborada previamente y que ayudará posteriormente a realizar recomendaciones y propuestas.



- Se debería mantener una reunión posterior con el profesor para hablar de la realidad observada y proporcionarle sugerencias que le ayuden en la mejora de su actividad docente y del proceso de enseñanza aprendizaje.
- Finalmente se procederá a la evaluación de la visita.

### 3.3. Guía de supervisión

Finalizado todo el proceso de trabajo en el departamento, reuniones con el equipo directivo y profesores del Dto-EC, y entrevista con el profesor, deberíamos trabajar cuestiones como la programación, viendo si tiene los elementos imprescindibles y si el profesor ha realizado alguna acotación, novedad o algún aporte que le individualice y que posteriormente lleve al aula. De no ser así, que es lo habitual, deberíamos tomar notas relativas a la temporalización, para saber si avanza según lo programado o está retrasado respecto a lo previsto, aunque en 2.º de Bto se suele ir con el programa. También se debería tomar nota de su metodología, para luego en el aula contrastar el contenido de la programación didáctica con la realidad, y por último, si va a utilizar algún material didáctico, que luego comprobaremos en el aula.

Es complicado medir ciertas características que corresponden a una materia de la que uno no es especialista, por ello, lo primero que debemos pedir es que nos acompañe la prudencia.

No obstante, no vamos a calibrar la especialidad de cada cual, sino si el profesor está explicando correctamente a los alumnos la materia en cuestión, es decir debemos mirar con mayor profundidad su didáctica, y para ello basta con la observación que realizaremos en su clase.

No se deben hacer valoraciones numéricas, pues no se trata de calificar al profesor, sino más bien apreciaciones valorativas, tipo «mejorable», «satisfactorio», o cualesquiera otras que den idea del tipo de clase que lleva preparada y su aplicación en el aula. Sin necesidad de ser un experto en la materia se puede apreciar si los alumnos comprenden las explicaciones, si al inspector le convencen, si tiene ritmo en su clase o se aburren los alumnos, si es dinámico o con un problema les entretiene durante la hora, si enlaza con otras cuestiones teóricas que se las recuerda a sus alumnos, si justifica la utilización de las fórmulas o los procedimientos, etc.

Un instrumento que puede ayudar mucho al trabajo del Inspector, una vez concluido el previo en el Depto., puede ser el que se propone a continuación para la visita al aula. No se deben rellenar todos los ítems, incluso si se prefiere ninguno, pues de

lo que se trata es de ayudarnos a observar determinadas cuestiones que debería utilizar el profesor. Pensemos que el documento está pensado como máximos, y esto casi nunca se da en una clase normal, por determinadas circunstancias, porque está haciendo problemas, porque hoy han venido pocos alumnos, etc.

También contiene el documento cuestiones muy específicas para utilizar un especialista, pero ello no le resta generalidad.

En la visita al aula se propone la siguiente guía para ayudar a realizar observaciones escritas y tener constancia posterior de lo sucedido en el aula durante la clase.

Se debe encabezar la guía con un resumen de los datos:

- Nombre del centro educativo,
- Denominación de la materia,
- Curso y grupo al que se visita,
- Número de alumnos en el aula,
- Nombres del profesor y del inspector,
- Fecha en que se realiza la visita.

Se podrían utilizar muchos niveles de valoración, pero sin embargo aquí se proponen solamente dos. La dificultad de elegir uno u otro radica en la subjetividad de la observación y la improcedencia de utilizar un estándar a partir del cual asignar calificación numérica, por ello, se suelen utilizar niveles cualitativos.

El primero que se propone es más intuitivo, y solo utiliza tres claves: mejorable, satisfactorio o muy satisfactorio:

#### NIVELES DE VALORACIÓN

Se calificarán los distintos aspectos reflejados mediante la siguiente clave:

**[1] Mejorable [2] Satisfactorio [3] Muy Satisfactorio.**

**[1] Mejorable.**-El aspecto observado no se constata o se hace ocasionalmente.

**[2] Satisfactorio.**-El aspecto observado se constata con regularidad durante la clase.

**[3] Muy Satisfactorio.**-El aspecto observado se constata notablemente en el desarrollo de la clase, e incide de forma positiva en el proceso de aprendizaje de los alumnos.

Una alternativa factible sería la que con los mismos indicadores, se diferenciase en los distintos niveles de satisfacción. La dificultad viene añadida por la necesidad de apreciar el nivel apropiado en cada indicador en un intervalo temporal tan reducido como es una clase de una hora escasa.



|             |                                                                       | Nivel de valoración |   |   |   |   |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------|---|---|---|---|
| Indicadores |                                                                       | 5                   | 4 | 3 | 2 | 1 |
| A           | El contenido de la clase se corresponde con la programación didáctica |                     |   |   |   |   |
| B           | Otro indicador                                                        |                     |   |   |   |   |

**INDICADORES**

- A)** El contenido de la clase se corresponde con la programación didáctica.
- B)** Explicitar el indicador.

**NIVEL DE VALORACIÓN**

- 5.** Se dará esta puntuación al profesor que merece una calificación inmejorable en el aspecto analizado.
- 4.** Id que se sitúa por encima de la media, pero sin llegar a ser excepcional.
- 3.** Id se encuentra dentro de la media, cumpliendo lo exigible.
- 2.** Id se manifiesta inferior a la media exigible debiendo mejorar para ser aceptable.
- 1.** Id cuyo trabajo es claramente deficiente. Indica una ausencia total de interés o de cualidades básicas.

Con independencia de utilizar uno u otro modelo, el Inspector debe considerar que para la visita al aula se toman tres momentos, y que en cada uno de ellos debería observar la mayor parte de los ítems que están en la guía. Éstos corresponden a:

- I. Al inicio de la clase
- II. Durante el desarrollo de la misma
- III. A la finalización de la misma

| I. AL INICIO DE LA CLASE |                                                                                                                                    | 1 | 2 | 3 |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|
| I. 1.                    | <b>Motiva</b> a los alumnos y repasa conocimientos previos en relación a la materia a trabajar.                                    |   |   |   |
| I. 2.                    | El <b>contenido</b> de la clase se corresponde con la programación didáctica                                                       |   |   |   |
| I. 3.                    | La <b>temporalización</b> se corresponde con la programación didáctica                                                             |   |   |   |
| I. 4.                    | Informa con claridad a los alumnos los <b>objetivos</b> de aprendizaje que se pretenden conseguir en el tema o unidad didáctica    |   |   |   |
| I. 5.                    | Los <b>materiales</b> preparados por el profesor son adecuados al área o materia (guion, lecturas, mapas, actividades, TIC, otros) |   |   |   |

| II. DURANTE EL DESARROLLO DE LA CLASE                                                                                                               | 1 | 2 | 3 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|---|
| II. 1. Los <b>contenidos</b> de la Programación Didáctica los organiza y pondera adecuadamente.                                                     |   |   |   |
| II. 2. Utiliza diferentes <b>estrategias</b> en función de los contenidos.                                                                          |   |   |   |
| II. 3. La <b>metodología</b> es adecuada a la materia/área y en coherencia con la PD.                                                               |   |   |   |
| II. 4. Las <b>Actividades</b> que se propusieron a los alumnos para realizar en casa son corregidas por el profesor.                                |   |   |   |
| II. 5. Durante la exposición del tema lo relaciona con otros de actualidad o de interés para el alumno y adecuados y significativos para la materia |   |   |   |
| II. 6. Estimula la <b>intervención de los alumnos</b> y resuelve sus dudas de modo adecuado, manteniendo el dinamismo en el aula.                   |   |   |   |
| II. 7. El profesor tiene en cuenta las necesidades educativas de los alumnos derivadas de su diversidad.                                            |   |   |   |
| II. 8. El <b>libro de texto</b> es utilizado (en su caso) convenientemente.                                                                         |   |   |   |
| II. 9. Tiene en cuenta los diferentes ritmos de aprendizaje, y plantea diferentes niveles de exigencia.                                             |   |   |   |
| II. 10. El <b>Cuaderno de clase</b> es utilizado para las tareas y está revisado por el profesor.                                                   |   |   |   |
| III. A LA FINALIZACIÓN DE LA CLASE                                                                                                                  | 1 | 2 | 3 |
| III. 1. Realiza un breve <b>resumen</b> de lo trabajado, resaltando los conceptos más importantes.                                                  |   |   |   |
| III. 2. Las <b>actividades propuestas para casa</b> , son coherentes con lo trabajado y significativas para la unidad didáctica.                    |   |   |   |
| III. 3. Promueve la consulta de bibliografía específica, enciclopedia, página web, etc.                                                             |   |   |   |
| III. 4. La finalización de la clase se realiza de forma ordenada                                                                                    |   |   |   |

Finalmente, es conveniente reflejar aquéllas observaciones que se puedan realizar, junto con una visión general de todo el proceso de enseñanza aprendizaje al que se ha asistido.

#### OBSERVACIONES

#### VALORACIÓN GENERAL

### 3.4. Conclusiones de la visita. Comunicación al centro

Terminada la actuación en el centro, debemos proceder al análisis del material, la ordenación de los datos recogidos directamente y la reflexión sobre los mismos.

Se debe comunicar tanto al centro como a las autoridades administrativas, los resultados y las conclusiones que se deducen de la visita del Inspector al departamento y al aula. Un modelo con ítems sugeridos sería el que se refleja a continuación:

Sr/a Dr/a del IES/CEIP.....

La actuación ..... contemplada en el Plan de Actuación de la Inspección Educativa para el presente curso, tiene por objeto la supervisión de .....  
El inspector que suscribe, una vez revisada la documentación del departamento/equipo de ciclo, tras haber mantenido reuniones con el equipo directivo, el jefe del departamento de....., el profesor que impartía la materia ....., y haber realizado la correspondiente visita al aula con el fin de analizar la práctica docente y su labor profesional,

#### COMUNICA

##### 3.4.1. Respecto a la **programación didáctica** de la materia:

Se debe comunicar tanto su adaptación a la normativa vigente como las deficiencias observadas.

- Analizar la programación didáctica atendiendo tanto a la dimensión formal (existencia de los elementos prescriptivos, especialmente los referidos a la evaluación) como a la curricular.
- Comprobar que la programación refleja los objetivos, contenidos y temporalización establecidos en la normativa vigente para ser alcanzados por los alumnos.
- Estudiar la metodología didáctica.
- Ver la inclusión de los criterios de evaluación y calificación.
- Programación de actividades para recuperar la materia pendiente.
- .....

### 3.4.2. Respecto a la **coordinación y la actuación del departamento/e.c.:**

Comunicar las situaciones que es conveniente mejorar:

- Utilización de la hora semanal para su reunión en pleno.
- Revisión constructiva de las Actas del departamento, observando si en ellas se refleja de forma explícita, al menos una vez al mes, la información clara y precisa acerca del desarrollo de la programación didáctica, la temporalización, la impartición de todos los contenidos,...
- Análisis parcial y final de los resultados obtenidos en los diversos cursos y las decisiones que se adoptan orientadas a la mejora de los mismos.
- Comprobar si se contempla algún aspecto que haya podido incidir en los resultados o esté orientado a la mejora.

### 3.4.3. Respecto a la observación y análisis de la **práctica docente**

En la observación se contemplan todas las variables que puedan aportar información valiosa del proceso de enseñanza aprendizaje en el aula, así, se han tenido en cuenta los criterios de supervisión:

### 3.4.4. Criterios de supervisión del proceso didáctico en el aula

#### a) Relación con los alumnos

- Actitud abierta y receptiva del profesor en todo momento.
- Manifiesta con todos los alumnos empatía, afabilidad y dinamismo.
- Respeto y confianza mutua entre alumnos y profesor.
- El trato igualitario a los alumnos en todos los sentidos.

#### b) Clima escolar

- El clima de trabajo es adecuado,
- El proceso de aprendizaje es correcto,
- El profesor dirige la clase con normalidad.
- Existe un clima de confianza y trabajo en clase.

## c) Práctica docente

- El profesor desarrolla el contenido de la clase de forma coherente con la programación didáctica.
- Las explicaciones de los contenidos son claras y comprensibles.
- Se evidencia una buena preparación previa del trabajo con los alumnos.

## d) Metodología

- El profesor utiliza una metodología adaptada a la unidad didáctica.
- Plantea las clases con textos, materiales y recursos adecuados.
- Fomenta la participación activa de los alumnos.

## e) Evaluación

- Existe un procedimiento generalizado, sistemático y público para dar a conocer a los alumnos y a las familias tanto los contenidos mínimos para superar la materia como los criterios y procedimientos de evaluación, calificación y recuperación.
- Se comprueba que el profesor a través del diario de clase registra el progreso de los alumnos.

Lo que comunica para su análisis y adopción de las medidas educativas correspondientes por los departamentos/equipos de ciclo y los profesores implicados, y en consecuencia, se mejore la práctica docente y los procesos de enseñanza aprendizaje.

Lugar, fecha y firma

Terminamos el capítulo con una frase del filósofo J.A. Marina<sup>32</sup> (2010) que nos aporta optimismo y nos ayuda a seguir trabajando por mejorar la calidad de la enseñanza: *Hay que ser siempre consciente de que la perfección, aun cuando pueda alcanzarla, se halla muy remota, por ello, debemos aprender a **hacer las cosas lo mejor posible** y a descubrir nuestros errores. Progresar es avanzar hacia un fin determinado, conscientes del hecho de que el progreso reside en nosotros, en nuestro desvelo, en nuestros esfuerzos, en la claridad con que concibamos nuestros fines y en el realismo con que los hayamos elegido.*

<sup>32</sup> Marina, J.A. (2010): *Las culturas fracasadas. El talento y la estupidez de las sociedades*. Anagrama. Barcelona.

## BIBLIOGRAFÍA

- Camacho, A. (2015). *La visita de Inspección, su función malherida*. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 13(4), 79-91.
- Castro M. y Navarro, E. (2012). «¿Qué hay tras la evaluación de sistemas educativos? Indicadores y claves técnicas». En A. Manzanares (coord.) (2012). *Temas educativos en el punto de mira* (pp. 81-1177). Madrid: Wolters Kluwer
- Cortina, Adela (2009): *Hacia una ética de la Inspección educativa*. Conferencia inaugural del Congreso Iberoamericano de Supervisión educativa. Comillas.
- Croll, P. (1995). *La observación sistemática en el aula*. Ed. La Muralla. Madrid.
- Fernández Enguita, M.(2013), Del desapego al desenganche y de éste al fracaso escolar. En *El fracaso escolar en el estado de las autonomías*. Manuel de Puelles Benítez (coordinador) Wolters Kluwer Educación. Madrid.
- Field, S., Kuczera, B. y Pont, B. (2007): *No More Failures. Ten steps to equity in education*. Paris: OCDE.
- Gil de Zárate, A. (1855): *De la instrucción pública en España*, Imprenta del Colegio de Sordomudos, Madrid
- González Vila, T. (2000): «Sobre el futuro de la Inspección educativa. Consideraciones en el umbral del siglo XXI». En *Congreso Nacional de Inspección Educativa, Actas*; Anaya, Madrid, p. 83-114.
- López del Castillo, M.<sup>a</sup> T. (2013) *Historia de la Inspección de primera enseñanza en España*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Marina, J.A. (2010): «Las culturas fracasadas. El talento y la estupidez de las sociedades». Anagrama. Barcelona.
- Rué Domingo, F. (2003): «El absentismo escolar como reto para la calidad educativa». Documento de trabajo n.º 163, CIDE, Madrid.
- Sarasúa, A. (2010). La visita de supervisión. *Revista Escuela*, n.º 3888.
- Serrano de Haro, S. (1959): La visita de inspección, *Bordón*, nos 84 y 85.
- Soler Fiérrez, E.  
(1995). *La práctica de la Inspección en el sistema escolar*. Narcea Ediciones. Madrid.  
(2002). *La visita de inspección: encuentro con la realidad educativa*. Ed. La Muralla. Madrid.  
(2002). *Sobre los inspectores de educación*. En OGE. Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación. Vol. 10, n.º 1, pp 16-20.  
(2002). *El ego de los inspectores, condicionante del trabajo docente*. En Herrán y González: El ego docente, punto ciego de la enseñanza, el desarrollo profesional y la formación del profesorado. Madrid: Universitas.  
(2012). La evolución de la visita de inspección a los centros: pasado, presente y futuro. XIII Encuentro Nacional de Inspectores de Educación. *La actuación inspectora en los centros*. USIE. Toledo.

Centros **educativos**  
**Tipología. Calidad.**  
**Autonomía**



# capítulo 1

Centros educativos.  
Tipología de los diferentes centros.  
Centros privados y concertados





## 1.1. Tipos de centros

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE) en su título IV realiza un amplio tratamiento de los centros docentes, su tipología y régimen jurídico. Establece la posibilidad de determinar el carácter propio de los centros privados, y el acceso al régimen de conciertos.

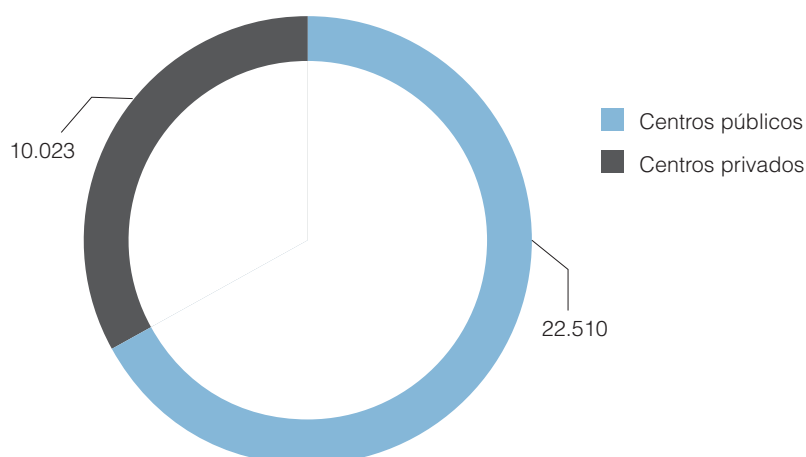
Destaca en su preámbulo un elemento importante en la educación pues a los responsables del éxito escolar que son los alumnos, sus familias, el profesorado, la admón. educativa, y la sociedad en general, añade un elemento fundamental para la calidad del sistema educativo en condiciones de equidad y con garantía de igualdad de oportunidades: el centro docente. Interesado por la importancia de este elemento, legisla sobre la necesaria autonomía de los centros docentes, tanto en el ámbito pedagógico, de organización y funcionamiento, como en la gestión económica de sus recursos.

La Ley Orgánica 8/2013, de mejora de la calidad de la educación (LOMCE), no pretendió cambiar el sistema educativo, sino mantener los aspectos estructurales de la LOE que habían demostrado su eficacia, e introducir modificaciones que reflejaban la orientación del grupo político que la impulsa, la adaptación a los avances de la sociedad y las recomendaciones de las instituciones internacionales como OCDE.

La nueva Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) no modifica especialmente este capítulo referido a la tipología de los centros, aunque uno de los artículos novedosos ha sido el 109 al referirse a la programación de la oferta de plazas, y a la programación general de la red de centros programando la oferta educativa de modo que garanticen la existencia de plazas públicas suficientes (modificando la anterior redacción de la LOE que expresaba «tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social»).

Los datos facilitados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el *Informe 2021* sobre el estado del sistema educativo. *Curso 2019-2020 del Consejo Escolar del Estado* referidos a centros educativos pueden resultar interesantes para nuestro cometido: el total de centros educativos no universitarios que imparten enseñanzas de Régimen General asciende a 32.533, de ellos, los centros públicos son amplia mayoría: 22.510 centros, pues representan el 69,2% del total, frente a los 10.023 centros de titularidad privada que suponen el 30,8% restante.

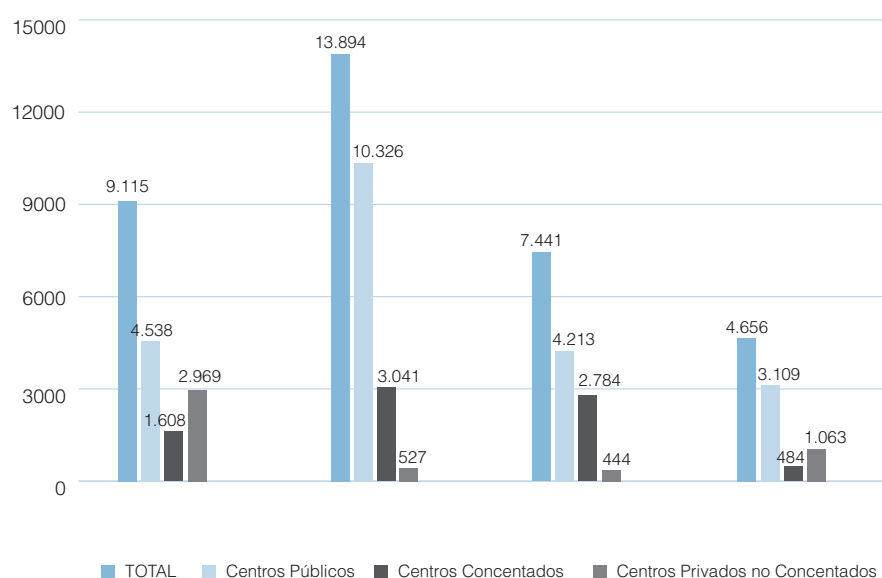
**Figura 1.** Enseñanzas de Régimen General. Porcentaje de centros atendiendo a su titularidad. Ámbito nacional. Curso 2019-2020.  
**Porcentaje de centros por titularidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional y de Datos y principales indicadores del sistema educativo español del Consejo Escolar del Estado.

Atendiendo a las enseñanzas que imparten, la Educación Infantil Primer ciclo es impartida en 10.335 centros y el Segundo ciclo en 14.113 centros, la E. Primaria en 13.894 centros, 10.326 públicos, 3.041 concertados y 527 privados no concertados; representando un 74,3%, 21,9% y 3,8% respectivamente. La ESO en 7.441 centros en total, de los cuales 4.213 eran públicos, 2.784 privados concertados y 444 privados no concertados (56,6%, 37,4% y 6,0% respectivamente). El Bachillerato presencial se impartió en 4.656 centros, de los que 3.109 eran públicos (66,8%), 484 privados concertados (10,4%) y 1.063 privados no concertados (22,8%).

**Figura 2.** Enseñanzas de Régimen General. Distribución de los centros según el tipo de enseñanza que imparten. Ámbito nacional. Curso 2019-2020  
**Número de centros que imparten cada enseñanza.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional y de Datos y principales indicadores del sistema educativo español del Consejo Escolar del Estado.

### 1.1.1. Según su titularidad

La LOE en su art.108 hace una primera clasificación de los centros docentes: *Los centros docentes se clasifican en públicos y privados.*

- A. *Son centros públicos aquellos cuyo titular sea una Administración pública.*
- B. *Son centros privados aquéllos cuyo titular sea una persona física o jurídica de carácter privado. Los centros privados concertados son los centros privados acogidos al régimen de conciertos legalmente establecido.*

En ambos casos, se entiende por titular de un centro educativo, la persona física o jurídica que conste como tal en el registro de centros de la correspondiente admón. educativa.

La prestación del servicio público de la educación se realizará, a través de los centros públicos y los privados concertados.

### 1.1.2. Tipos de centros según su financiación

Según sea la financiación que reciben los centros docentes, se clasifican en:

#### Centros sostenidos con fondos públicos

Se incluyen los centros públicos y los centros privados concertados.

Los centros privados concertados son aquéllos centros privados que están financiados con fondos públicos, para ello se acogen a un régimen de conciertos con alguna de las administraciones educativas.

#### Centros sostenidos con fondos privados: Centros privados no concertados

Estos centros suelen llamarse solamente centros privados, no reciben fondos públicos y funcionan en régimen de mercado, sosteniéndose con cuotas que cobran a las familias de sus alumnos.

### 1.1.3 Tipos de centros según las enseñanzas que imparten

La LOE en su art.111 clasifica los centros docentes en función de las enseñanzas que imparten en:

**Educación Infantil.** Los centros públicos que ofrecen educación infantil, se denominan escuelas infantiles.

**Educación Primaria.** Los centros públicos que ofrecen educación primaria, se denominan colegios de educación primaria.

**Educación Secundaria Obligatoria.** Los centros públicos que ofrecen educación secundaria obligatoria, se denominan institutos de educación secundaria.

**Bachillerato.** Los centros públicos que ofrecen bachillerato, se denominan institutos de educación secundaria.

**Formación Profesional.** Los centros públicos que ofrecen únicamente enseñanzas de formación profesional se denominarán institutos de formación profesional, y centros integrados cuando impartan todas las ofertas formativas de formación profesional. (LOMLOE art. 111.1)

**Enseñanzas Artísticas.** Los centros públicos que ofrecen enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño, se denominan escuelas de arte. Los que ofrecen enseñanzas profesionales de música y danza, conservatorios.

**Enseñanza de Idiomas.** Los centros públicos que ofrecen enseñanza de idiomas, se denominan escuelas oficiales de idiomas.

**Educación Especial.** Los centros que ofrecen enseñanzas dirigidas a alumnos con necesidades educativas especiales que no puedan ser atendidas en el marco de las medidas de atención a la diversidad de los centros ordinarios, se denominan centros de educación especial.

**Enseñanzas de régimen especial.** La LOE en su artículo 3.6 las diferencia de las de régimen general:

*Las enseñanzas de idiomas, las enseñanzas artísticas y las deportivas tendrán la consideración de enseñanzas de régimen especial.*

#### 1.1.4. Tipos de centros según su nacionalidad

Según sea su nacionalidad, los centros docentes se clasifican en:

##### Españoles

La acción educativa española en el exterior es competencia reservada por la Constitución Española al Estado. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) se ocupa inicialmente de su regulación en el artículo 12. Aunque es la LOE la que tiene en cuenta estos centros docentes al tratar su régimen jurídico en el artículo 107:

1. Los centros docentes que ofrezcan enseñanzas reguladas en esta Ley se registrarán por lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, en la presente Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen, así como por lo establecido en las demás normas vigentes que les sean de aplicación, sin perjuicio de lo previsto en los apartados siguientes de este artículo.
4. Corresponde al Gobierno la regulación y la gestión de los centros docentes públicos españoles en el exterior, a cuyos efectos podrá dictar normas singulares en la aplicación de esta Ley a dichos centros en atención a sus especiales circunstancias.

Después de la ley, es el Real Decreto 1027/1993, de 25 de junio, el que regula la acción educativa en el exterior. El objetivo de esta acción educativa es la promoción, difusión o preservación de la lengua y de la cultura española en el mundo. La ordenación académica y la inspección de estas enseñanzas son competencia del Minis-

terio de Educación, Cultura y Deporte (M.º de Educación y Formación Profesional (MEyFP) en la actualidad).

Las instituciones básicas donde se desarrolla la acción educativa española en el exterior son:

- a) Centros docentes de titularidad del Estado español. En ellos se imparten enseñanzas regladas del sistema educativo español de nivel no universitario.
- b) Centros docentes de titularidad mixta, con participación del Estado español. En su titularidad participa el Estado español junto con otras instituciones legalmente reconocidas en sus respectivos países. En cuanto a las enseñanzas que imparten, pueden ser las del sistema español o de los sistemas educativos de los países respectivos, pero con especial tratamiento de la lengua y cultura españolas.
- c) Secciones españolas de centros docentes de titularidad extranjera. Son secciones españolas en centros alemanes, británicos,... En ellas se desarrolla un currículo integrado, acordado bilateralmente. El MECD (MEyFP) establece las condiciones académicas para la expedición de títulos españoles.
- d) Instituciones con las que pudieran establecerse convenios de colaboración.

## Extranjeros

Los centros extranjeros en España dependen y son acreditados por los gobiernos de los países de los que proceden, pero deben estar autorizados por el Ministerio de Educación español para impartir las enseñanzas y planes de estudio reglados de sus correspondientes sistemas educativos, equivalentes a los obligatorios del sistema educativo de España.

Su regulación jurídica se establece en el Real Decreto 806/1993, de 28 de mayo, sobre Régimen de Centros docentes extranjeros en España. Los centros pueden optar por dos modelos:

El primero imparte de manera exclusiva estudios de un sistema educativo extranjero. Están sujetos a la Orden que autoriza su funcionamiento y, solo pueden admitir alumnos extranjeros.

El segundo modelo se refiere a los centros que admiten alumnos españoles y extranjeros, y complementan los estudios del sistema educativo extranjero con enseñanzas de lengua y cultura españolas.

### 1.1.5. Tipos de centros según su confesionalidad

Según sea su confesionalidad, los centros docentes se clasifican en:

**Confesionales.** Declaran en su carácter propio su confesión religiosa.

**No confesionales.** No son específicos en el tema religioso, respetando las distintas confesiones legalmente admitidas.

### 1.1.6. Tipos de centros según su zona educativa

Según sea la zona educativa donde están situados, los centros docentes se clasifican en:

**Rurales.** Situados en zonas rurales, o pequeñas poblaciones.

**Urbanos.** Situados en las ciudades.

### 1.1.7. Tipos de centros según su especialidad curricular

**Ordinarios.** Son la generalidad, pues imparten las enseñanzas regladas ordinarias.

**Bilingües.** Autorizados a impartir las enseñanzas bilingües en Español- Inglés.

**De Especialización Curricular.** Según sea ésta, serán Tecnológicos, de Innovación, ...

### 1.1.8. Tipos de centros según su especificidad

**Integrados.** Al impartir en un mismo centro varios tipos de enseñanza.

**Específicos:**

1. Centros de Educación Especial: donde prácticamente la totalidad de los alumnos tienen necesidades educativas especiales.
2. Centros de Educación de Personas Adultas:

Un sector de la población que no podía quedar al margen de la educación es el de las personas adultas, entendiendo como tales las personas mayores de 18 años.

Conforme a que la educación permanente es el principio de todo el sistema educativo, la LOE en su artículo 66 ofrece una descripción bastante acertada del objetivo de este tipo de enseñanza y de los principios que la rigen:

*«La educación de personas adultas tiene la finalidad de ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional.»*

Los centros docentes encargados de la impartición de la educación básica para personas adultas y las enseñanzas para la obtención del graduado en Educación Secundaria Obligatoria se denominan Centros de Educación de Personas Adultas (CEPA). En ellos no solo se imparten esencialmente estas enseñanzas, sino que tratan de dar respuesta educativa a la necesidad de este segmento de la población, con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades, ofreciendo así, cursos de Español para Inmigrantes, Formación Profesional Básica,...sin olvidar la oferta pública de educación a distancia, o el conocimiento y destrezas en las tecnologías de la información y la comunicación.

## 1.2. Requisitos de los centros

La regulación más actual, hemos de buscarla en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), que en su art. 14 establece de modo general que:

*Todos los centros docentes deberán reunir unos requisitos mínimos para impartir las enseñanzas con garantía de calidad. El Gobierno establecerá reglamentariamente dichos requisitos mínimos.*

*Los requisitos mínimos se referirán a:*

- titulación académica del profesorado,
- relación numérica alumno-profesor,
- instalaciones docentes y deportivas, y
- número de puestos escolares.

Pasando a concretar después los requisitos para los públicos y para los privados. Así, para los primeros, en su art. 17:

*La creación y supresión de centros públicos se efectuará por el Gobierno o por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, en el ámbito de sus respectivas competencias.*

Mientras que para los privados, lo establece en su art. 23:

*La apertura y funcionamiento de los centros docentes privados se someterán al principio de autorización administrativa, la cual se concederá siempre que reúnan los requisitos*



*mínimos que se establezcan con carácter general de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de esta ley. La autorización se revocará cuando los centros dejen de reunir estos requisitos.*

La ley habilita de forma expresa al Gobierno para que proceda a la reglamentación de los requisitos mínimos. En base a ello, se publica el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria.

El real decreto tiene carácter de norma básica y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.º sobre 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 y 149.30.º de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar 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.

Los artículos 3 y 4 establecen requisitos comunes a todos los centros, el primero referido a las instalaciones, el segundo a los puestos escolares:

Artículo 3. *Requisitos de instalaciones comunes a todos los centros.*

*2. Los centros docentes deberán cumplir, como mínimo, los siguientes requisitos relativos a las instalaciones:*

- a) Situar en edificios independientes, destinados exclusivamente a uso escolar, si bien sus instalaciones podrán ser utilizadas fuera del horario escolar para la realización de otras actividades de carácter educativo, cultural o deportivo. En el caso de centros docentes que impartan el segundo ciclo de educación infantil, tendrán, además, acceso independiente del resto de instalaciones.*
- b) Reunir las condiciones de seguridad estructural, de seguridad en caso de incendio, de seguridad de utilización, de salubridad, de protección frente al ruido y de ahorro de energía que señala la legislación vigente. Asimismo, deberán cumplir los requisitos de protección laboral establecidos en la legislación vigente.*
- c) Tener, en los espacios en los que se desarrolle la práctica docente ventilación e iluminación natural y directa desde el exterior.*
- d) Disponer de las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras exigidas por la legislación relativa a las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de personas con discapacidad, sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.*
- e) Disponer como mínimo de los siguientes espacios e instalaciones:  
Despachos de dirección, de actividades de coordinación y de orientación.  
Espacios destinados a la administración.  
Sala de profesores adecuada al número de profesores.*

*Espacios apropiados para las reuniones de las asociaciones de alumnos y de madres y padres de alumnos, en el caso de centros sostenidos con fondos públicos.*

*Aseos y servicios higiénico-sanitarios adecuados al número de puestos escolares, a las necesidades del alumnado y del personal educativo del centro, así como aseos y servicios higiénico-sanitarios adaptados para personas con discapacidad en el número, proporción y condiciones de uso funcional que la legislación aplicable en materia de accesibilidad establece.*

*Espacios necesarios para impartir los apoyos al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.*

3. Los centros docentes que impartan la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y/o el bachillerato deberán contar, además con:

*Un patio de recreo, parcialmente cubierto, susceptible de ser utilizado como pista polideportiva, con una superficie adecuada al número de puestos escolares. En ningún caso será inferior 900 metros cuadrados.*

*Biblioteca, con una superficie, como mínimo, de 45 metros cuadrados en los centros que impartan la educación primaria, y 75 metros cuadrados en los centros que impartan la educación secundaria obligatoria o el bachillerato.*

*Un gimnasio con una superficie adecuada al número de puestos escolares.*

*Todos los espacios en los que se desarrollen acciones docentes, así como la biblioteca, contarán con acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en cantidad y calidad adecuadas al número de puestos escolares, garantizando la accesibilidad a los entornos digitales del alumnado con capacidades diferentes.*

4. Los requisitos de instalaciones podrán flexibilizarse de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 y la disposición adicional tercera de este real decreto.

#### Artículo 4. Puestos escolares.

1. El número de puestos escolares de los centros se fijará en las correspondientes disposiciones por las que se autorice su apertura y funcionamiento, teniendo en cuenta el número máximo de alumnos por unidad escolar y el número total de unidades autorizadas en función de las instalaciones y condiciones materiales establecidas en este real decreto.

2. A efectos de lo dispuesto en este real decreto, se entenderá por número de puestos escolares el número de alumnos que un centro puede atender simultáneamente, de forma que se garanticen las condiciones de calidad exigibles para la impartición de la enseñanza.

El real decreto continúa con el tratamiento de cada uno de los:

- centros de educación infantil
- centros de educación primaria
- centros de educación secundaria. Diferenciando en este caso:
  - Instalaciones y condiciones materiales de los centros que imparten educación secundaria obligatoria.

- Instalaciones y condiciones materiales de los centros que imparten bachillerato.
- Flexibilización de los requisitos de instalaciones para los centros docentes que impartan distintas enseñanzas en el mismo edificio o recinto escolar.

### 1.3. Centros Privados

La importancia capital del artículo 27 de la CE de 1978 se traduce en este tema en el reconocimiento de la existencia de una doble red de centros escolares, públicos y privados. Esta doble red viene a dar forma a los dos enfoques que en su día se discutieron, por un lado el reconocimiento de la educación como un servicio público, garantizando el derecho de todos a la educación, y por otro, la libertad de creación de centros por parte de personas físicas y jurídicas. Pero atendiendo al apartado 5 del art. 27 nos dice que: *Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza...* y esa obligación de garantizar que todos los españoles ejerzan su derecho a la educación, corresponde a las Administraciones públicas, no pudiendo dejarla en manos de las decisiones de la red privada, pues ésta puede o no existir, por ello, la oferta privada debe ser una posibilidad complementaria de la cobertura pública.

Garantizado el derecho de todos los españoles a la educación, no debemos olvidar que se realiza mediante una programación general de la enseñanza, y por lo tanto, los centros concertados deben ajustarse y someterse a los requisitos que la ley establezca. Lo recogíamos en el estudio sobre la Inspección de educación en los centros concertados<sup>33</sup>:

Como expresa el catedrático emérito de Política de la Educación de la UNED Manuel de Puelles Benítez: «No caben concertados a la carta». El resultado a día de hoy es el de un sistema mixto compuesto en su mayoría por centros públicos, y completado por centros privados, de los cuales un buen número son financiados con fondos públicos. (p.20)

La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 1985) dispuso un sistema de concertados para conseguir una prestación efectiva del servicio público y social de la educación, de manera gratuita, en condiciones de igualdad y en el marco de la programación general de la enseñanza.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE, 2006) y la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE, 2020) siguen respetando el modelo pre-

<sup>33</sup> Tébar Cuesta, F. (2022). *Centros Concertados. La Inspección de educación en los CC.*

existente que respeta el derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. De hecho, la LOMLOE remite en su artículo 107 a lo establecido en la LODE.

### 1.3.1. Régimen jurídico

La tensión política en materia educativa que a la hora de redactar la CE de 1978 existía entre las dos grandes tendencias políticas del momento, se resolvió con el pacto que se suscribió en el art 27. El famoso artículo es un reflejo de los postulados del grupo conservador y del progresista, y de sus concesiones para llegar al acuerdo final.

Traemos a este trabajo los dos apartados reflejados en él y que se refieren directa o indirectamente a los centros privados:

#### Artículo 27

- 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.*
- 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.*
- 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*

La Ley Orgánica 8/85, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, establece en su art. 21 que toda persona física o jurídica de carácter privado y de nacionalidad española (o de cualquier otro estado miembro de la UE), tiene libertad para la creación y el ejercicio de la dirección de centros docentes privados, dentro del respeto a la Constitución y a lo establecido en la ley.

No podrán ser titulares de centros privados:

- a) Las personas que presten servicios en la Administración educativa estatal, autonómica o local.
- b) Quienes tengan antecedentes penales por delitos dolosos.
- c) Las personas físicas o jurídicas expresamente privadas del ejercicio de este derecho por sentencia judicial firme.
- d) Las personas jurídicas en las que las personas incluidas en los apartados anteriores desempeñen cargos rectores o sean titulares del 20 por 100 o más del capital social.

La apertura de centros privados no es libre cuando se trata de centros que impartan enseñanzas de régimen general (o de régimen especial), pues está sometida al principio de autorización administrativa. La autorización se concederá siempre que reúnan los requisitos mínimos que se establecen reglamentariamente para todos los centros con carácter general. Los requisitos mínimos se referirán a:

- titulación académica del profesorado,
- relación numérica alumno-profesor,
- instalaciones docentes y deportivas y,
- número de puestos escolares.

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio (BOE del 20), de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, faculta al Gobierno para establecer los requisitos básicos que deben reunir los centros que impartan ofertas de FP conducentes a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad.

Se definen los Centros Integrados de Formación Profesional como aquéllos que imparten todas las ofertas formativas, pudiendo ser públicos y privados, y deja en manos de las Administraciones educativas la creación, autorización, homologación y gestión de dichos centros de FP. Posteriormente, la LOE vendrá a dar más carta de naturaleza, al establecer en su artículo 107 referido al régimen jurídico de los centros que: *2. En relación con los centros integrados y de referencia nacional de formación profesional se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional y en las normas que la desarrollen.*

Si la LODE establecía quienes pueden ser titulares de los centros privados y quienes nó, la LOE establece la distinción entre centros públicos y centros privados atendiendo a su titularidad, así en el art. 108 establece que los centros docentes se clasifican en públicos y privados, siendo centros privados aquellos cuyo titular sea una persona física o jurídica de carácter privado (Se entiende por titular de un centro privado la persona física o jurídica que conste como tal en el Registro de centros de la correspondiente Administración educativa).

Luego, titulares pueden ser personas físicas o jurídicas, los cuales, tienen los centros como una pseudo empresa, donde domina la oferta y la demanda en régimen de mercado y por lo tanto condicionado por el precio, ya que la finalidad ahora no es la de ofrecer un servicio público (servicio educativo sí, pero no de carácter público). Otras veces son sociedades limitadas, sociedades anónimas, cooperativas, pero sobre todo suelen ser fundaciones o congregaciones religiosas.

Vemos que, para el legislador, el factor esencial para la distinción entre centros públicos y privados no es el de la financiación del centro, sino la titularidad. Sin embargo, posteriormente se distinguirá (cuando se introduzcan los Centros Concertados) como la atención continua será la de los «centros sostenidos con fondos públicos» para dejar en otro lado a los que nó, es decir a lo privados estrictamente, que están sostenidos con fondos de capital privado. Se hace pues una distinción en función del origen de los fondos utilizados para la financiación del centro.

La progresiva incorporación de la normativa europea a la legislación nacional, hace que las normas existentes deban adaptarse a dicha normativa. Así, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, obliga en lo relacionado con el libre acceso a las actividades de servicios, y por tanto a la prestación del servicio educativo. Pero la Ley se refiere únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica. Los servicios no económicos de interés general, que se realizan en ausencia de dicha contrapartida económica, no están cubiertos por las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea relativas al mercado interior, por lo que no están incluidos en el ámbito de esta Ley. El artículo 1 expresa el objeto de la ley:

#### Artículo 1. Objeto.

*Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas.*

Y declara la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en su artículo 4.

- 1. Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley.*
- 2. Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional.*
- 3. En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma.*

Puesto que los regímenes de autorización constituyen una restricción a la libertad de establecimiento, la Ley establece un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización, y solamente se pueden mantener regímenes de autorización previa cuando se cumplan las condiciones de:

**No discriminación:** el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social.

**Necesidad:** el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general, y

**Proporcionalidad:** que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz.

### 1.3.2. Registro estatal de centros

Para poder legislar sobre el tema, para poder realizar las funciones de inspección y homologación del sistema educativo (art. 27.8 y 149.1 de la CE) es preciso disponer de los datos referidos a la realidad de los centros existentes y su tipología. La relación de centros docentes se debe conocer de modo censal, inscribiendo todos y cada uno de los establecidos en España.

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, disponía en su artículo 54 la obligatoriedad de la inscripción de todos los centros docentes establecidos en España y los centros docentes españoles en el extranjero en el Registro Especial del Ministerio de Educación y Ciencia.

Después de la CE la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE), establece en su artículo 13 que todos los centros docentes tendrán una denominación específica y se inscribirán en un registro público dependiente de la Administración educativa competente, que deberá dar traslado de los asientos registrales al Ministerio de Educación y Ciencia, actualmente de Educación y Formación Profesional.

Las distintas CC.AA. han ido trasladando lo dispuesto en el art 13 de la LODE a su reglamentación, y en este sentido, han reservado a la Administración del Estado la función de inscripción de todos los centros docentes en el registro dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se constituye y se nutre a partir de los datos sobre los centros docentes incluidos en los registros dependientes de las Administraciones educativas competentes.

La normativa específica para cumplir con lo previsto en las normas citadas, se concreta en el Real Decreto 276/2003, de 7 de marzo, por el que se regula el Registro estatal de centros docentes no universitarios. La esencia del registro viene definida en su art. 1 al establecer sus fines:

*El Registro estatal de centros docentes no universitarios es el órgano de la Administración General del Estado, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, encargado de inscribir las situaciones resultantes de los actos administrativos de creación, autorización, supresión, extinción y modificación de los centros docentes de enseñanza no universitaria, tanto públicos como privados, de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias.*

Para poder llevar a término las funciones que tiene asignadas, se hace preciso enumerarlas:

El Registro estatal de centros docentes no universitarios realizará las siguientes funciones:

- a) *Inscribir y anotar las situaciones resultantes de los actos administrativos relativos a los centros docentes comprendidos en el ámbito de competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con lo que se establece en los artículos 5 y 6 de este Real Decreto.*
- b) *Inscribir y anotar las situaciones resultantes de los actos administrativos correspondientes a los centros docentes del ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que se establece en los artículos 5 y 6 de este Real Decreto.*
- c) *Impulsar la colaboración con los correspondientes registros de las Comunidades Autónomas, a fin de facilitar la compatibilidad informática y la transmisión telemática de los datos registrales.*
- d) *Posibilitar a todas las Administraciones educativas el acceso a una información completa, uniforme y actualizada sobre los datos de los centros contenidos en el registro.*
- e) *Facilitar el acceso a los datos del registro, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.*
- f) *Impulsar la implantación y desarrollo de aplicaciones y procesos informáticos que contribuyan a una mejora de la gestión de la base de datos del registro y a una explotación eficiente de ésta.*
- g) *Elaborar estudios e informes basados en los datos sobre los centros docentes registrados.*

La forma en que se dará traslado de los datos contenidos en sus asientos registrales por parte de las administraciones educativas de las CC.AA., se hará mediante traslado del fichero que contenga los datos interesados utilizando procedimientos informáticos.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que en dicho registro, van a existir datos sensibles y datos de carácter personal que pueden estar protegidos por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía



de los Derechos Digitales. Se ha de tener equilibrio entre la regulación del Real Decreto y la necesidad de satisfacer el derecho de acceso a los archivos y registros públicos, según lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

### 1.3.3. Carácter propio y proyecto educativo

El carácter propio es el documento fundamental de los centros educativos privados, en él se manifiesta la identidad del centro, se exponen los principios que orientan su espíritu educativo y las actividades que realiza.

Corresponde a los titulares de los centros privados, según el art 115 de la LOE, el derecho a establecer el carácter propio del centro, pues además de definir su identidad, garantiza frente a terceros el tipo de educación que se va a dar en el centro.

Pero la titularidad es consciente de que la educación y la enseñanza corresponde a toda la comunidad educativa, familias, profesores, personal no docente y por supuesto, los alumnos, por este motivo, el carácter propio refleja el compromiso institucional de la titularidad con dicha comunidad.

En el documento programático es conveniente referirse a aspectos fundamentales como los criterios pedagógicos (pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos, pedagogía personalizada, técnicas de aprendizaje, etc.); relación con los padres para proporcionar a sus hijos una educación de calidad; pleno apoyo a los profesores en su formación académica y su labor docente; y especialmente, la educación de los alumnos, procurando que cada uno de ellos alcance el máximo desarrollo de sus capacidades y logre la madurez suficiente para decidir y actuar libremente.

Los profesores, los padres, y los alumnos, al realizar la matrícula en el centro, han de ser plenamente conscientes de que dicha acción supone el respeto y la libre aceptación del Carácter Propio del mismo. Por ello ha de ser puesto en conocimiento de los mismos y tener la suficiente publicidad para ser conocido por terceros.

Los centros privados tienen libertad para adoptar cualquier denominación, siempre que no sea la que corresponde a centros públicos para que no pueda al ciudadano llevarle a confundir con ellos.

El siguiente elemento distintivo en los centros privados es el de su organización. En contraste con los centros públicos que están normativamente organizados por las leyes y demás disposiciones reglamentarias que las desarrollan, los centros privados tienen una estructura no tan rígida, que les permite adaptarse a sus peculiaridades,

bien consecuencia de su historia al ser fundaciones, bien consecuencia de su confesionalidad, o bien por su adaptación a concepciones más cercanas a la empresa.

La LODE reconoce a los centros privados en su artículo 25 autonomía para:

- Establecer su régimen interno.
- Seleccionar su profesorado de acuerdo con la titulación exigida por la legislación vigente.
- Elaborar el proyecto educativo.
- Organizar la jornada en función de las necesidades sociales y educativas de sus alumnos
- Ampliar el horario lectivo de áreas o materias.
- Determinar el procedimiento de admisión de alumnos.
- Establecer las normas de convivencia.
- Definir su régimen económico.

En cualquier caso, se hace imprescindible establecer en sus respectivas normas de organización y funcionamiento figuras como la del Director con independencia del nombre que adopten, y a su vez, de órganos colegiados como el Consejo Escolar y el Claustro de profesores, a través de los cuales se canalice la participación de la comunidad educativa.

Y el elemento definitorio fundamental que expresa el carácter de un centro privado es su *Proyecto Educativo*, dentro de la autonomía de los centros que la LOE regula en su artículo 121, y al que la LOMLOE da una nueva redacción.

El artículo 121, que transcribimos a continuación, expresa de manera precisa el concepto de PEC, considerándolo como un documento programático, con los elementos definitorios:

- Definir la identidad del centro, recogiendo los valores, fines, objetivos y prioridades que definen su proyecto de formación y educación.
- Contemplar las variables contextuales. Tener en cuenta las características del entorno social, económico, natural y cultural del alumnado del centro. Un plan de convivencia con tratamiento de la prevención del acoso y ciberacoso escolar, que facilite el clima de estudio y de formación integral de los alumnos.
- Concretar la concepción pedagógica del centro, metodologías propias de un aprendizaje competencial, recoger la estrategia digital del centro, los recursos disponibles, etc.

- Incorporar un plan de mejora, en el que se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno.

#### Artículo 121. Proyecto educativo.

*1. El proyecto educativo del centro recogerá los valores, los fines y las prioridades de actuación, incorporará la concreción de los currículos establecidos por la Administración educativa, que corresponde fijar y aprobar al Claustro, e impulsará y desarrollará los principios, objetivos y metodología propios de un aprendizaje competencial orientado al ejercicio de una ciudadanía activa. Asimismo incluirá un tratamiento transversal de la educación en valores, del desarrollo sostenible, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la igualdad de trato y no discriminación y de la prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres, del acoso y del ciberacoso escolar, así como la cultura de paz y los derechos humanos.*

El proyecto educativo del centro recogerá asimismo la estrategia digital del centro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 bis.5.

*2. Dicho proyecto estará enmarcado en unas líneas estratégicas y tendrá en cuenta las características del entorno social, económico, natural y cultural del alumnado del centro, así como las relaciones con agentes educativos, sociales, económicos y culturales del entorno. El proyecto recogerá, al menos, la forma de atención a la diversidad del alumnado, medidas relativas a la acción tutorial, los planes de convivencia y de lectura y deberá respetar los principios de no discriminación y de inclusión educativa como valores fundamentales, así como los principios y objetivos recogidos en esta Ley y en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, especificando medidas académicas que se adoptarán para favorecer y formar en la igualdad particularmente de mujeres y hombres.*

*2 bis. Los centros adoptarán las medidas necesarias para compensar las carencias que pudieran existir en la competencia en comunicación lingüística, en lengua castellana y en su caso en las lenguas cooficiales, tomando como referencia el análisis realizado previamente e incluyendo dicho análisis y tales medidas en su proyecto educativo.*

*Las Administraciones educativas adoptarán las iniciativas necesarias para facilitar a los centros la aplicación de dichas medidas.*

*2 ter. El proyecto educativo incorporará un plan de mejora, que se revisará periódicamente, en el que, a partir del análisis de los diferentes procesos de evaluación del alumnado y del propio centro, se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno.*

*3. En el marco de lo establecido por las Administraciones educativas, los centros establecerán sus proyectos educativos, que deberán hacerse públicos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa. Asimismo, corresponde a las Administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas y del profesorado.*

*4. Corresponde a las Administraciones educativas favorecer la coordinación entre los proyectos educativos de los centros de educación primaria y los de educación secundaria obligatoria con objeto de que la incorporación de los alumnos a la educación secundaria sea gradual y positiva.*

5. Los centros promoverán compromisos educativos entre las familias o tutores legales y el propio centro en los que se consignen las actividades que padres, profesores y alumnos se comprometen a desarrollar para mejorar el rendimiento académico del alumnado.

6. El proyecto educativo de los centros privados concertados, que en todo caso deberá hacerse público, será dispuesto por su respectivo titular e incorporará el carácter propio al que se refiere el artículo 115 de esta Ley.

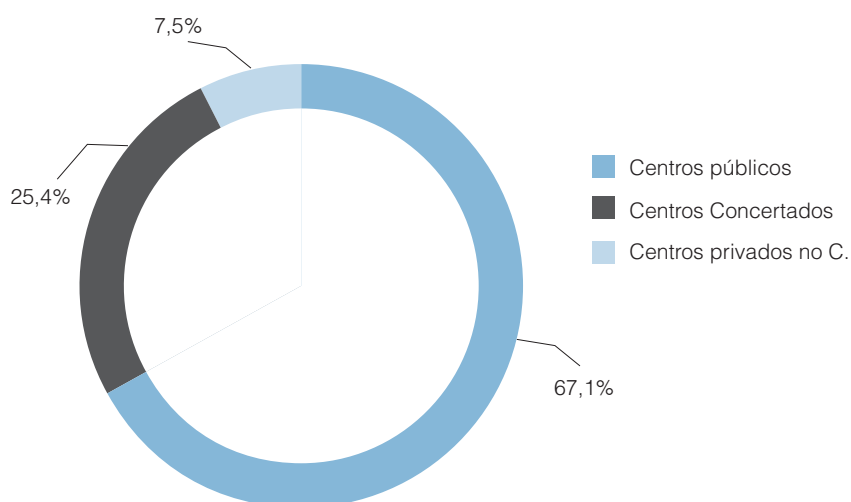
Pasando de la norma a las cifras, consultamos los datos proporcionados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional a través del Informe 2021 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2019-2020 del Consejo Escolar del Estado.

Durante el curso 2019 2020, el número de estudiantes escolarizados en las enseñanzas no universitarias fue de 9.303.460. De ellos, 8.286.603 (89,1%) cursaron Enseñanzas de Régimen General, el resto cursaron Enseñanzas de Régimen Especial y enseñanzas de carácter formal para personas adultas.

La distribución porcentual del alumnado de Enseñanzas de Régimen General muestra que el alumnado matriculado en centros públicos en todo el Estado fue del 67,1%; con el 25,4% en centros privados con enseñanzas concertadas y 7,5% en centros privados no concertados.

**Figura 3.** Distribución porcentual del alumnado de Enseñanzas de Régimen General según la titularidad del centro. Curso 2019 2020

**Distribución porcentual del alumnado en centros educativos.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Por lo que respecta al porcentaje de enseñanza de titularidad privada concertada, destacan las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, con el 48,1% y el 33,0%, respectivamente. La Comunidad de Madrid es la Comunidad Autónoma en la que el porcentaje de alumnado escolarizado en centros privados sin enseñanzas concertadas es el más elevado (16,1%), con una notable diferencia en relación con las Comunidades que le siguen en cuanto a este porcentaje, la Comunidad Valenciana (8,0%), Cataluña (8,5%) y Canarias (8,2%).

En la siguiente tabla se amplía la matrícula de los alumnos escolarizados en cada una de las enseñanzas de régimen general en los centros clasificados por titularidad y financiación de las enseñanzas:

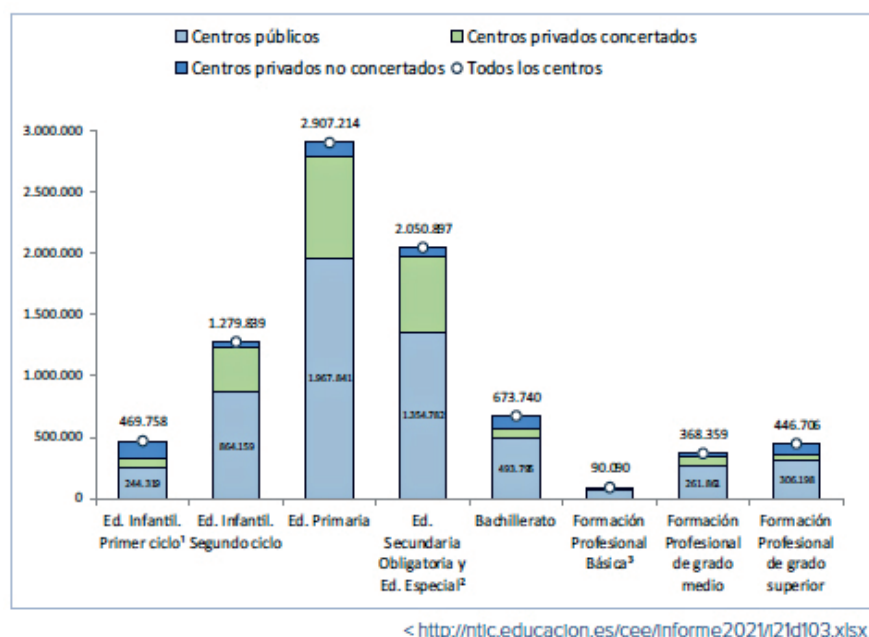
**Tabla 1.** Alumnado matriculado en Enseñanzas de Régimen General, según titularidad del centro y financiación de las enseñanzas. Curso 2019-2020.

|                                                  | Curso 2019-2020  |                              |                                 |                  |
|--------------------------------------------------|------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------|
|                                                  | Centros públicos | Centros privados concertados | Centros privados no concertados | Total centros    |
| Educación Infantil <sup>1</sup>                  | 1.108.478        | 444.028                      | 197.091                         | 1.749.597        |
| Educación Primaria                               | 1.967.841        | 825.523                      | 113.850                         | 2.907.214        |
| Educación Secundaria Obligatoria <sup>2</sup>    | 1.354.782        | 615.502                      | 80.613                          | 2.050.897        |
| Bachillerato <sup>3</sup>                        | 493.795          | 72.582                       | 107.363                         | 673.740          |
| Formación Profesional Básica                     | 57.690           | 18.615                       | 1135                            | 76.440           |
| Ciclos Formativos de Grado Medio <sup>3</sup>    | 261.861          | 73.858                       | 32.640                          | 368.359          |
| Ciclos Formativos de Grado Superior <sup>3</sup> | 306.198          | 48.814                       | 91.694                          | 446.706          |
| Otros programas formativos                       | 9.518            | 4.132                        | 0                               | 13.650           |
| <b>Total</b>                                     | <b>5.560.163</b> | <b>2.103.054</b>             | <b>623.386</b>                  | <b>8.286.603</b> |

Fuente: Informe 2021 sobre el estado del sistema educativo. Consejo escolar del Estado. Ministerio de Educación y Formación Profesional. Curso 2019-2020.

Situación que gráficamente podemos representar:

**Figura 3.** Alumnado matriculado por enseñanza, según titularidad del centro y financiación de las enseñanzas. Curso 2019-2020.



Fuente: Informe 2021 sobre el estado del sistema educativo. Consejo Escolar del Estado. Curso 2019-2020.

## 1.4. Centros concertados

Al estudiar la tipología de los centros educativos, vimos que según su titular, los centros pueden ser públicos y privados; y dentro de los privados distinguíamos entre los financiados con fondos públicos y los financiados con fondos privados, así pues, los centros concertados son centros privados sostenidos con fondos públicos.

Desde otro punto de vista distinguíamos también el hecho de que los centros públicos y los privados concertados efectúan una oferta educativa con carácter de servicio público, que los distingue de los privados estrictamente para los cuales el servicio educativo adquiere el objetivo mercantil propio de empresas privadas.

Con el régimen de conciertos educativos se consagra la existencia de enseñanza pública y privada, equiparándonos con lo que sucede en los países comunitarios de

nuestro entorno. Los países comunitarios garantizan la escolaridad gratuita para todos los alumnos de enseñanza primaria, existiendo gran disparidad en la atención de la escolarización entre la pública y la privada. Todos ellos son consecuencia de sus procesos históricos, habiendo diferencias incluso en un mismo país, como ocurre en Reino Unido fruto de sus circunstancias territoriales y su evolución en el tiempo, por lo que se hace difícil extraer modelo común que sirva de referencia.

### 1.4.1. Régimen jurídico de los concertados educativos

La Constitución española de 1978 recoge en su artículo 27 la realidad existente en nuestro país en cuanto a la coexistencia de la red pública y la privada, y establece el punto de partida para el régimen jurídico de los Centros Concertados:

#### Artículo 27

*6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.*

Junto a este artículo fundamental, también hemos de referirnos al art. 31.2: *El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía*, así pues las administraciones educativas solo están obligadas a subvencionar el número de centros «necesarios y precisos», haciendo así un reparto equitativo de los recursos públicos.

En los años ochenta, la proporción centros públicos-centros privados, era aproximadamente de dos tercios - un tercio, hecho que impulsó al Estado a adoptar el sistema vigente, con una programación adecuada de los puestos escolares gratuitos.

El régimen se instaura en el ordenamiento jurídico español por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, (LODE) en su título IV, que mantiene en vigor los siguientes artículos al respecto, aunque con las modificaciones que realiza la LOMLOE:

#### Artículo cincuenta.

*Los centros concertados cuya titularidad sea reconocida como entidad sin ánimo de lucro o en régimen de cooperativa se considerarán asimilados a las fundaciones benéfico-docentes a efectos de la aplicación a los mismos de los beneficios, fiscales y no fiscales, que estén reconocidos a las citadas entidades, con independencia de cuantos otros pudieran corresponderles en consideración a la actividad educativa que desarrollan.*

## Artículo cincuenta y uno.

1. *El régimen de conciertos que se establece en el presente Título implica, por parte de los titulares de los centros, la obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de los mismos.*
2. *En los centros concertados, las actividades escolares complementarias y las extraescolares y los servicios escolares no podrán tener carácter lucrativo. El cobro de cualquier cantidad a los alumnos en concepto de actividades escolares complementarias deberá ser autorizado por la Administración educativa correspondiente.*
3. *En los centros concertados, las actividades extraescolares, así como las correspondientes cuotas que deban aportar los usuarios, deberán ser aprobadas por el Consejo Escolar del centro y comunicadas a la Administración educativa correspondiente. Estas actividades no podrán formar parte del horario escolar del centro. Las Administraciones educativas establecerán el procedimiento de aprobación de los servicios escolares que presten los centros y de sus correspondientes cuotas. El cobro de ambos tipos de actividades podrá contribuir al mantenimiento y mejora de las instalaciones.*
4. *Las Administraciones educativas regularán las actividades escolares complementarias extraescolares y los servicios escolares de los centros concertados, que en todo caso tendrán carácter voluntario.*

## Artículo cincuenta y dos.

2. *En todo caso, la enseñanza deberá ser impartida con pleno respeto a la libertad de conciencia.*
3. *Toda práctica confesional tendrá carácter voluntario.*

La Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (LOE), modificada por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, (LOMLOE), se refiere al régimen de conciertos básicamente en su artículo 116 en los siguientes términos:

## Artículo 116. Conciertos.

1. *Los centros privados que ofrezcan enseñanzas declaradas gratuitas en esta Ley y satisfagan necesidades de escolarización, en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109, podrán acogerse al régimen de conciertos educativos en los términos legalmente establecidos. Los centros que accedan al régimen de concertación educativa deberán formalizar con la Administración educativa que proceda el correspondiente concierto.*
2. *Entre los centros que cumplan los requisitos establecidos en el apartado anterior, tendrán preferencia para acogerse al régimen de conciertos aquéllos que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables, los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo los que fomenten la escolarización de proximidad y los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa, cuya especificidad será objeto de reconocimiento en la normativa correspondiente.*
3. *Corresponde al Gobierno establecer los aspectos básicos a los que deben someterse los conciertos. Estos aspectos se referirán al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del Derecho a la Educación y en las normas que le sean de aplicación de la presente Ley; a la tramitación de la solicitud, la duración máxima del concierto y las causas de extinción; a las obligaciones de la titularidad del*



centro concertado y de la Administración educativa; al sometimiento del concierto al derecho administrativo; a las singularidades del régimen del profesorado sin relación laboral; a la constitución del Consejo Escolar del centro al que se otorga el concierto y a la designación del director.

En concreto, el concierto educativo tendrá una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos.

4. Corresponde a las Comunidades Autónomas dictar las normas necesarias para el desarrollo del régimen de conciertos educativos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo y en el marco de lo dispuesto en los artículos 108 y 109. El concierto establecerá los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas, rendición de cuentas, planes de actuación y adopción de medidas en función de los resultados académicos obtenidos, y demás condiciones, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos. En todo caso, las Administraciones educativas recogerán en sus normativas específicas lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo.

5. Los conciertos podrán afectar a varios centros, siempre que pertenezcan a un mismo titular.

6. Las Administraciones educativas podrán concertar, con carácter preferente, las enseñanzas de ciclos formativos de grado básico que, conforme a lo previsto en la presente Ley, los centros privados concertados de educación secundaria obligatoria impartan a su alumnado. Dichos conciertos tendrán carácter general.

7. El concierto para las enseñanzas postobligatorias tendrá carácter singular.

Es significativo en la nueva ley la supresión del apartado 8 de este artículo:

8. Las Administraciones educativas podrán convocar concursos públicos para la construcción y gestión de centros concertados sobre suelo público dotacional.

Se elimina de esta manera la posibilidad, que ha sido muy real y frecuente, de que distintas administraciones, tanto locales como autonómicas provean suelo público para la construcción y gestión de centros concertados. El gran problema no se planteó por la aplicación de dicho artículo, sino que surgió al abrigo del 109.2<sup>34</sup> que establecía el principio de demanda social. En Tébar (2022) se expresaba al respecto:

Estas prácticas son atribuidas a la llamada «nueva concertada», para referirse a los centros que hacen negocio aprovechando las facilidades de la concertación, y que está perjudicando enormemente a los centros concertados que se atienen a las reglas de su concierto.

Con este modelo se distorsiona de forma torticera el concepto de planificación general de la enseñanza, pues aunque deja al sector público su cometido de pro-

<sup>34</sup> 109.2. Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas que en esta Ley se declaran gratuitas, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza, las consignaciones presupuestarias existentes y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos y, como garantía de la calidad de la enseñanza, una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos y alumnas con necesidad específica de apoyo educativo, tomando en consideración la oferta existente de centros públicos y privados concertados y la demanda social.

veer suelo público y financiación adecuada, sin embargo permite al sector privado la gestión del bien educativo. (p. 59)

Con carácter general también son aplicables al régimen de conciertos las siguientes leyes y reales decretos:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto 2377/1985, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Normas Básicas sobre conciertos educativos.
- Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria.
- Real Decreto 1174/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.
- Las Leyes Presupuestarias anuales que fijan los módulos económicos.

### 1.4.2. Contenido de los conciertos educativos

El concierto es un contrato entre la Administración educativa y el titular de un centro privado; tiene por objeto garantizar la impartición de la educación básica obligatoria y gratuita en centros privados mediante la asignación de fondos públicos destinados a este fin por la Administración en orden a la prestación del *servicio público* de la educación en los términos previstos en la ley orgánica 8/1985, de 3 de julio (LODE).

En el concierto se establecen los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto al régimen económico, duración, prórroga y extinción del mismo, número de unidades escolares concertadas y demás condiciones de impartición de la enseñanza, con sujeción a las disposiciones reguladoras del régimen de conciertos y del procedimiento administrativo.

### 1.4.3. Obligaciones recíprocas

#### 1.4.3.1. Obligaciones de la Administración educativa

El concierto educativo obliga a la Admón. a asignar fondos públicos para el sostenimiento de los centros concertados, así como al reconocimiento de considerar los

centros concertados asimilados a las fundaciones benéfico-docentes a efectos de la aplicación a los mismos de los beneficios fiscales y no fiscales, que están reconocidos a las citadas entidades, con independencia de cuantos otros pudieran corresponderles.

La asignación de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros concertados, se realiza en función de los módulos económicos por unidad escolar y nivel educativo.

Los módulos del concierto vienen regulados por el art. 117 de la LOE que expresa:

#### Artículo 117. Módulos de concierto.

- 1. La cuantía global de los fondos públicos destinados al sostenimiento de los centros privados concertados, para hacer efectiva la gratuidad de las enseñanzas objeto de concierto, se establecerá en los presupuestos de las Administraciones correspondientes.*
- 2. A efectos de distribución de la cuantía global a que hace referencia el apartado anterior, el importe del módulo económico por unidad escolar se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado y, en su caso, en los de las Comunidades Autónomas, no pudiendo en éstos ser inferior al que se establezca en los primeros en ninguna de las cantidades en que se diferencia el citado módulo de acuerdo con lo que se establece en el apartado siguiente.*
- 3. En el módulo, cuya cuantía asegurará que la enseñanza se imparta en condiciones de gratuidad, se diferenciarán:*
  - a) Los salarios del personal docente, incluidas las cotizaciones por cuota patronal a la Seguridad Social que correspondan a los titulares de los centros.*
  - b) Las cantidades asignadas a otros gastos, que comprenderán las de personal de administración y servicios, las ordinarias de mantenimiento, conservación y funcionamiento, así como las cantidades que correspondan a la reposición de inversiones reales. Asimismo, podrán considerarse las derivadas del ejercicio de la función directiva no docente. En ningún caso, se computarán intereses del capital propio. Las citadas cantidades se fijarán con criterios análogos a los aplicados a los centros públicos.*
  - c) Las cantidades pertinentes para atender el pago de los conceptos de antigüedad del personal docente de los centros privados concertados y consiguiente repercusión en las cuotas de la Seguridad Social; pago de las sustituciones del profesorado y los derivados del ejercicio de la función directiva docente; pago de las obligaciones derivadas del ejercicio de las garantías reconocidas a los representantes legales de los trabajadores según lo establecido en el artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores. Tales cantidades se recogerán en un fondo general que se distribuirá de forma individualizada entre el personal docente de los centros privados concertados, de acuerdo con las circunstancias que concurran en cada profesor y aplicando criterios análogos a los fijados para el profesorado de los centros públicos.*
- 4. Las cantidades correspondientes a los salarios del personal docente a que hace referencia el apartado anterior, posibilitarán la equiparación gradual de su remuneración con la del profesorado público de las respectivas etapas.*
- 5. Los salarios del personal docente serán abonados por la Administración al profesorado como pago delegado y en nombre de la entidad titular del centro, con cargo y a*

*cuenta de las cantidades previstas en el apartado anterior. A tal fin, el titular del centro, en su condición de empleador en la relación laboral, facilitará a la Administración las nóminas correspondientes, así como sus eventuales modificaciones.*

*6. La Administración no podrá asumir alteraciones en los gastos de personal y costes laborales del profesorado, derivadas de convenios colectivos que superen el porcentaje de incremento global de las cantidades correspondientes a salarios a que hace referencia el apartado 3 de este artículo.*

*7. Las Administraciones educativas podrán incrementar los módulos para los centros privados concertados que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen.*

*8. La reglamentación que desarrolle el régimen de conciertos tendrá en cuenta las características específicas de las cooperativas de enseñanza y de los profesores sin relación laboral con la titularidad del centro, a fin de facilitar la gestión de sus recursos económicos y humanos.*

*9. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se determinará el importe máximo de las cuotas que los centros con concierto singular podrán percibir de las familias.*

#### 1.4.3.2. Obligaciones de los titulares de los centros concertados

El concierto educativo obliga al titular del centro privado a impartir gratuitamente las enseñanzas del concierto, no pudiendo percibir ninguna cantidad por concepto alguno que suponga una contrapartida económica por tal actividad.

Las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios escolares en los centros privados concertados que se encuentran establecidas en los artículos 51, 57 y 62 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación; en el artículo 88 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en la redacción dada por el artículo único cincuenta y cinco bis de la Ley Orgánica 3/2020, así como en el Real Decreto 1694/1995, de 20 de octubre, por el que se regulan las actividades escolares complementarias, las actividades extraescolares y los servicios complementarios de los centros concertados. Es necesario recordar que: serán voluntarias, no tendrán carácter discriminatorio para los alumnos, no podrán formar parte del horario lectivo y, carecerán de carácter lucrativo.

El titular del centro viene obligado a constituir el Consejo Escolar del centro y proceder a la designación de director según la normativa vigente (Modificación por la LOMLOE del apartado 1 del artículo quincuagésimo noveno de la LODE: «1. *El director o directora de los centros concertados será nombrado por el titular, de entre el profesorado del centro con un año de permanencia en el mismo o tres de docencia en otro centro docente de la misma entidad titular, previo informe del Consejo Escolar del centro, que será adoptado por mayoría de sus miembros.*»). Se obliga asimismo al cumplimiento de las normas establecidas en las leyes educativas, LODE y LOE (modificada por la LOMLOE); a tener en funcionamiento el número total de unidades escolares correspondientes al nivel o niveles de enseñanza objeto del

concierto; a hacer constar en su denominación, en su documentación y en su publicidad la condición de centro concertado. Por último, el titular deberá poner en conocimiento de los miembros de la comunidad escolar y de las autoridades competentes, el carácter propio del centro, si lo hubiere.

#### 1.4.4. Criterios de preferencia

La elección de centro por razón de su carácter propio no puede representar para las familias, alumnos y centros un trato menos favorable, ni una desventaja por parte de las Administraciones educativas a la hora de suscribir un concierto.

No son requisitos en sentido estricto, sino criterios que marcan una prelación de las solicitudes, vienen recogidas en el art.116.2 de la LOE, modificado por la LOMLOE. Son:

- a) Ofrecer enseñanzas declaradas gratuitas por la LOE.
- b) Satisfacer necesidades de escolarización.
- c) Los que atiendan a poblaciones escolares de condiciones económicas desfavorables
- d) Los que realicen experiencias de interés pedagógico para el sistema educativo,
- e) Los que fomenten la escolarización de proximidad y,
- f) Los que estén constituidos y funcionen en régimen de cooperativa, cuya especificidad será objeto de reconocimiento en la normativa correspondiente.

#### 1.4.5. Convenios

La LODE en su disposición adicional quinta prevé la posibilidad de acogerse al régimen de conciertos a los centros en su momento de creación:

Disposición adicional quinta.

- 1. Los centros privados que impartan la educación básica y que se creen a partir de la entrada en vigor de la presente ley, podrán acogerse al régimen de conciertos si lo solicitan al iniciarse el procedimiento de autorización administrativa y siempre que, de acuerdo con los principios de esta ley, formalicen con la Administración un convenio en el que se especifiquen las condiciones para la constitución del consejo escolar del centro, la designación del director y la provisión del profesorado.*
- 2. Los centros privados de nueva creación que, al iniciarse el procedimiento de autorización administrativa no hicieren uso de lo establecido en el apartado anterior, no podrán acogerse al régimen de conciertos hasta que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su autorización.*

El Reglamento de Normas básicas de conciertos educativos, aprobado por Real Decreto 2377/1985, establece que iniciado el procedimiento de autorización administrativa, los centros de nueva creación, además de reunir los requisitos propios de régimen de conciertos, deberán proponer a la Administración un Convenio, el cual, visto por la Admón. y de existir acuerdo, se procederá a la suscripción del mismo. Aceptado el convenio, la suscripción del concierto se somete al procedimiento previsto para los centros ya autorizados.

La utilización del convenio está prevista normativamente como forma de cooperación entre las administraciones educativas y las corporaciones locales, las universidades y otras administraciones y entidades públicas o privadas con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general referidos al alumnado, profesorado y centros, reforzar las competencias de los estudiantes, o escolarización de edades tempranas.

Así, las Administraciones educativas podrán promover convenios de colaboración con las universidades y corporaciones locales para los estudios de las enseñanzas artísticas o para la enseñanza de personas adultas.

Del mismo modo, la LOE en su disposición adicional vigesimoctava prevé la posibilidad de establecer convenios con los centros que imparten Formación Profesional:

Disposición adicional vigesimoctava. Convenios con centros que impartan ciclos de formación profesional.

*Las Administraciones educativas podrán establecer convenios educativos con los centros que impartan ciclos formativos de formación profesional que complementen la oferta educativa de los centros públicos de acuerdo con la programación general de la enseñanza.*

#### 1.4.6. Comisión de conciliación de los centros concertados

La LODE en su art. 61 dispone que en caso de conflicto entre el titular y el Consejo Escolar o en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen de concierto, se constituirá una Comisión de Conciliación que podrá acordar por unanimidad la adopción de las medidas necesarias, dentro del marco legal, para solucionar el conflicto o corregir la infracción cometida por el centro concertado.

La Comisión de Conciliación estará compuesta por:

- Un representante de la Administración educativa competente
- El titular del centro

- Un representante del consejo Escolar elegido por mayoría absoluta de sus componentes entre profesores o padres de alumnos que pertenezcan al mismo.

En el supuesto de que la Comisión no llegue al acuerdo citado, la Administración educativa, vista el acta en que aquélla exponga las razones de su discrepancia, decidirá la instrucción del oportuno expediente en orden a la determinación de las responsabilidades en que hubieran podido incurrir las partes en litigio, adoptando, en su caso, las medidas provisionales que aconseje el normal desarrollo de la vida del centro.

Las Administraciones educativas, con ocasión de la solicitud de autorización de cese de actividades, podrán imponer el cese progresivo de actividades a los centros concertados y la rescisión progresiva del concierto.

Las causas de incumplimiento del concierto por parte del titular del centro pueden ser leves, graves o muy graves, todas recogidas en el art. 62 de la LODE, modificado por la disposición final primera de la LOE. A la tipificación de cada una de ellas, el mismo artículo establece las sanciones correspondientes, que abarcan desde el apercibimiento por parte de la Administración educativa a la rescisión del concierto.

## capítulo 2

La calidad de los centros educativos.  
Mejora de la calidad educativa.





## 2.1. Introducción

La Constitución Española de 1978, y en concreto su art. 27, define los principios a los que el sistema educativo y la política educativa se han de adaptar. Logrados grandes hitos en la educación como la escolarización universal hasta los 16 años, tasas de escolarización altas en Bachillerato y Formación Profesional, (logro de todos los gobiernos democráticos), uno de los retos que tiene planteada la sociedad actual es el de aumentar la calidad en todas las facetas de la educación. El objetivo es muy ambicioso pues se trata de procurar el máximo desarrollo posible de las capacidades de los estudiantes, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades.

Ha costado tiempo, dedicación y esfuerzo económico, pero la educación ya está presente a lo largo de todo el ciclo vital de los españoles. Corresponde ahora mejorar los niveles de calidad en este bien de interés público desde la edad escolar a la población adulta como ciudadanos del siglo XXI.

De acuerdo con este planteamiento, las distintas leyes educativas han tenido en su concepción objetivos concretos referidos a la mejora de la calidad de la educación:

- Garantizar tanto la equidad y la excelencia en todos los niveles educativos, como instaurar la cultura de la evaluación (evaluar los resultados de los alumnos y el funcionamiento del sistema) como factores imprescindibles para la mejora.
- Conseguir un servicio educativo de calidad en todos los centros sostenidos con fondos públicos, tanto públicos como privados concertados.
- Potenciar la dimensión social de la educación. Las becas y ayudas como garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.
- Reconocimiento profesional y social del profesorado.

## 2.2. Concepto de calidad

La calidad es un concepto que como tal es enormemente atractivo, sin embargo, cuando se desciende al terreno concreto de su definición, presenta muchos planos. Tanto que es difícil al hablar de calidad en educación, hablar de las mismas cuestiones, piénsese por ejemplo en los distintos centros, para unos padres de alumnos la calidad está en los públicos, mientras que para otros, está en la privada; algo análogo ocurre con la elección de centro religioso o laico; y a raíz de la mayor autonomía a los centros docentes, y la libertad para, entre otras cosas, ampliar el horario de ciertas materias, unos centros inciden en impartir más horas de matemáticas, para otros habrá más calidad si aumentamos las horas de inglés, y para otros

la oportunidad está en aumentar las horas de religión o educación física. Las distintas culturas, etnias, sistemas de valores, ideologías o intereses económicos o sociales de los distintos grupos, darán distintas caracterizaciones de lo que entienden por educación de calidad. Tema no controvertido, sino con muchas variables.

Como tantas veces cuando se propone un tema, se empieza delimitando el significado y las acepciones del mismo, y para ello nada mejor que acudir al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, que define la calidad como:

1. *Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.*
2. *Buena calidad, superioridad o excelencia.*
3. *Adecuación de un producto o servicio a las características especificadas.*

La primera acepción permite hacer comparaciones interpersonales o intercentros, mientras que la segunda se toma como referente propio. La tercera acepción es más referida a control de la calidad de un producto, y es la que se empezó aplicando en el ámbito empresarial. A finales del siglo XX surgió con gran fuerza una nueva cultura o paradigma de gestión empresarial con núcleo en el concepto de calidad. Los modelos sucesivos de referencia han sido los ISO 9000 (establecida por la Organización Internacional para la Estandarización), EFQM (creado por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, estableciendo un modelo orientado hacia la autoevaluación, en la que los centros disponen de una guía que les permite conocer el estado en que se encuentran y en qué sentido deben dirigirse o qué acciones deben acometer para avanzar y mejorar su situación), Modelo Europeo de Excelencia Empresarial, Cartas de Servicio, etc.

Definidos los términos, el paradigma no tardaría en difundirse e implantarse exitosamente en el resto de los sectores económicos y en concreto en el educativo. El punto de partida de la literatura empírica sobre calidad educativa y sus determinantes fue el famoso Informe Coleman<sup>35</sup> (1966) sobre igualdad de oportunidades educativas. Fue la propia Administración la que ofreció incentivos a las universidades para efectuar cambios. Cambios que empezaron con diferentes modelos de formación del profesorado como elemento clave para renovar el sistema educativo.

Desde el informe Coleman se han sucedido numerosas publicaciones en las que se aborda la educación bajo un enfoque de calidad. También los organismos internacionales recogen la preocupación por la situación de la enseñanza y en sus informes inciden en la necesidad de abordarlos desde el enfoque de calidad y equidad. Nos remontamos al informe de la OCDE sobre «Escuelas y Calidad de Enseñanza» (OCDE, 1991) donde los países desarrollados llamaban la atención acerca de la necesidad de combinar calidad con equidad; al informe Delors a la UNESCO sobre «La Educación encierra un Tesoro» que afirma: «¿Cómo hacer de modo que, ante

<sup>35</sup> Coleman, J. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Printing Office, Washington.

*la demanda cada vez más grande y también más exigente, las políticas de la educación cumplan un doble objetivo: la calidad de la enseñanza y la equidad?» (Delors, J., 1996: 19-20); o al informe de la UNESCO sobre «Educación para Todos. El Imperativo de la Calidad». (UNESCO, 2004).*

En nuestro país, el autor Gento Palacios<sup>36</sup> parte del concepto de calidad con base en la empresa para adaptarlo a los centros educativos. A nivel institucional cabe insertar las consecutivas leyes de educación que le han prestado una importancia creciente; y las distintas instituciones que conceden anualmente los Premios a la Excelencia y Calidad.

Entre las muchas definiciones no académicas de la calidad aplicada a un centro educativo podría considerarse la siguiente: «La implicación de todos los miembros de un centro docente, para mejorar de forma continuada, los resultados y la formación intelectual y humana de sus alumnos, con la finalidad de conseguir el pleno desarrollo de la personalidad de los alumnos». Se diferencia finalmente entre el concepto de calidad referido al sistema o a un centro educativo. Así, se habla de calidad del sistema educativo como la calidad que corresponde al conjunto global del sistema, y de calidad de un centro educativo como «aquella que promueve que los alumnos progresen educativamente al máximo de sus posibilidades y en las mejores condiciones posibles», sin olvidar la adecuación de dicha calidad educativa a todos sus miembros, en especial las personas que lo integran y sus relaciones.

El nivel de calidad se mide en términos de eficiencia (máximo de sus posibilidades y en las mejores condiciones posibles), y en términos de eficacia (midiendo los resultados). Pero en un centro educativo ambos están interrelacionados, con lo cual la calidad habrá que considerarla en sentido integral, con un enfoque de totalidad; por un lado midiendo por los resultados obtenidos, pero también considerando la situación inicial de los factores de cada centro y la evolución de los mismos en cuanto a su proceso de optimización de los recursos materiales y humanos.

El cambio hacia la mejora de la calidad no se produce por el paso del tiempo, sino que es preciso una acción deliberada para su consecución. Tampoco se realiza por y para una persona, sino que es preciso una acción conjunta en el caso de contextos de intervención múltiple. Y no es algo puntual o momentáneo, sino que ha de realizarse con continuidad.

Terminamos con una definición ya clásica de calidad en el ámbito educativo que es la debida a De Bono (1993), que afirma que *«la calidad total es el mejoramiento progresivo, aun cuando no haya habido ningún fallo»*.

<sup>36</sup> Gento Palacios, S. (1996). *Instituciones educativas para la calidad total*. Madrid: La Muralla.

Aquí, el énfasis se pone en la mejora permanente, pues visto el avance de la sociedad, y los cambios de leyes educativas, la calidad se entiende más apropiadamente como un concepto dinámico, pues lo que tiene calidad ahora, dentro de unos años, con un cambio social o con un cambio normativo, se habrá estancado y dejará de tenerla.

## 2.3. Calidad en las leyes de educación

El concepto de calidad aplicado a la educación es un concepto relativamente moderno, aunque en las leyes educativas ha tenido un crecimiento exponencial, se ha pasado de utilizarlo un par de veces en la LGE a setenta en la LOE-LOMCE y, casi 90 en la LOMLOE; sin olvidar que dos de ellas (LOCE y LOMCE) incorporan el término en su título.

La Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, se preocupaba por la calidad del sistema educativo ya en su preámbulo, expresando que:

*Se pretende también mejorar el rendimiento y calidad del sistema educativo. En este orden, se considera fundamental la formación y perfeccionamiento continuado del profesorado, así como la dignificación social y económica de la profesión docente.*

*Para intensificar la eficacia del sistema educativo la presente Ley atiende a la revisión del contenido de la educación, orientándolo más hacia los aspectos formativos y al adiestramiento del alumno para aprender por sí mismo, que a la erudición memorística,...*

Y si en el preámbulo consideraba fundamental el papel del profesorado, en su artículo 35 se refiere a la calidad en las actividades de los alumnos al prever la valoración final del COU:

La valoración final del curso de orientación se basará en la calidad de las actividades desarrolladas por los alumnos, acreditadas por los resúmenes orales o escritos de las explicaciones recibidas, adquisición de técnicas de trabajo intelectual y de cuantas tareas se determinen.

La LOE-LOMCE al exponer en su preámbulo las intenciones que motivan la ley, se recoge la inquietud ya plasmada en leyes anteriores como la Logse de 1990, la Lopege de 1995 o la Loce ya del siglo XXI. La ley recoge el convencimiento de la sociedad española de que es necesario mejorar la calidad de la educación, pero sin disociar calidad y equidad al ser dos principios indisociables.

El preámbulo de la ley nos ofrece una aproximación al concepto de calidad de la educación al expresar:

*Se trata de conseguir que todos los ciudadanos alcancen el máximo desarrollo posible de todas sus capacidades, individuales y sociales, intelectuales, culturales y emocionales para lo que necesitan recibir una educación de calidad adaptada a sus necesidades. Al mismo tiempo, se les debe garantizar una igualdad efectiva de oportunidades, prestando*

*los apoyos necesarios, tanto al alumnado que lo requiera como a los centros en los que están escolarizados. En suma, se trata de mejorar el nivel educativo de todo el alumnado, conciliando la calidad de la educación con la equidad de su reparto.*

La LOMLOE no puede ser ajena al tratamiento de la «calidad» en todas sus dimensiones, y para afianzar los principios inspiran la ley, el primer artículo lo dedica a la calidad y a su asociada equidad:

#### Artículo 1. Principios.

*El sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira en los siguientes principios:*

*a bis) La calidad de la educación para todo el alumnado, sin que exista discriminación alguna por razón de nacimiento, sexo, origen racial, étnico o geográfico, discapacidad, edad, enfermedad, religión o creencias, orientación sexual o identidad sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

*b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades, también entre mujeres y hombres, que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad, de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada en 2008, por España.*

Del mismo modo, al hablar de los fines, se vuelve al tema de la calidad, haciendo responsable a los poderes públicos y desgranando los factores que la favorecen:

*Art.2. Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, humanos y materiales, las condiciones ambientales y de salud del centro escolar y su entorno, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación.*

Finalmente, la LOMLOE vuelve a establecer la calidad como principio que inspira la ley en su:

#### Artículo 2 bis. Sistema Educativo Español.

*4. El funcionamiento del Sistema Educativo Español se rige por los principios de calidad, cooperación, equidad, libertad de enseñanza, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación, eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas.*

## 2.4. Componentes básicos de calidad

Ya hemos indicado la amplitud del término calidad, y cómo las distintas instituciones y leyes que la abordan difieren entre sí. También las acepciones que define la RAE, que nos proporcionan una idea bastante equilibrada, al relacionar la calidad con la presencia (o ausencia) de ciertas características, y el grado o intensidad en que alguna de ellas está presente en el producto o en el centro educativo.

Por ello, vamos a adentrarnos en la concurrencia de diversos componentes, y distinguiremos entre los indicadores de calidad y los indicadores predictivos.

### 2.4.1. Indicadores de calidad

Los indicadores de calidad son los elementos de un sistema que nos permiten identificar los factores significativos que evidencian la existencia de calidad.

Identificadores son aquellos componentes que ayudan a valorar la medida en que una institución educativa alcanza niveles de calidad en sus resultados. Consideraremos con Gento, S. y Montes, M. (2010):

- Producto educativo, que recoge los resultados, los porcentajes de alumnos con éxito académico
- Satisfacción de los alumnos
- Satisfacción del personal del centro
- Efecto de impacto de la educación.

### 2.4.2. Indicadores predictivos

Los indicadores predictivos son las características que cuando un sistema las posee, nos llevan a inducir que dicha calidad va a producirse. Son una condición, un requisito de calidad, pero su existencia no implica calidad en sí misma.

Entre los predictores de calidad señalamos:

- Metodología educativa de cada centro para llevar a cabo el desarrollo de los procesos educativos.
- Disponibilidad de recursos materiales (no solo buenas instalaciones) y humanos.
- Organización de los propios centros docentes (normativa, PEC, PGA, Planes de Innovación y Mejora).

- Gestión de los recursos materiales y humanos. Formación inicial y continua del profesorado.
- Liderazgo pedagógico que ejerzan los órganos de decisión del centro, básicamente la Dirección.

Una visión interesante la proporciona A. de la Orden<sup>37</sup>, que constata la existencia de segmentos de centros de enseñanza con niveles de calidad diferentes, aun teniendo características muy similares y niveles parecidos de cada una de ellas. Así, si consideramos que los centros concentran distintas características como:

- Los mismos niveles educativos
- Alumnos procedentes de familias con estatus socio-económico cercano
- El mismo currículo académico
- Profesores idóneos, seleccionados con el mismo criterio
- La misma dotación de recursos

entonces es difícil explicar que los niveles de calidad de los centros sean diferentes, que existan en algunos casos discrepancias tan enormes como las que se obtienen. Y al contrario, que distintos centros con diferente dotación, sin embargo, obtengan niveles similares de calidad.

De la Orden plantea la hipótesis de que la calidad no reside en las características específicas de los elementos del centro educativo, y apunta que la característica común de las diversas manifestaciones educativas de calidad es la **coherencia** entre los distintos elementos de la educación. Por supuesto, la implicación *sensu contrario* supondría que la incoherencia entre estos elementos, bien por deficiencia en su intensidad o por déficit de algún elemento, se traduciría en una limitación de la calidad educativa.

Las investigaciones educativas más actuales, abundan en esta dirección al considerar la calidad educativa como un todo, como un conjunto en el que sus componentes influyen en el resultado final, y que la ausencia de alguno de ellos, o su menor incidencia o representatividad, dará como resultado una calidad menor de lo que potencialmente le correspondería.

Nótese que hemos utilizado casi exclusivamente factores más o menos tangibles, y que para que se cumpla el requisito de calidad en educación, falta un elemento intangible pero que es el que le proporciona ese punto diferenciador, nos referimos a la ética de los procesos educativos. Ningún centro estará satisfecho de que un

<sup>37</sup> De la Orden Hoz, A. (2013). *Autonomía de los centros escolares y calidad de la educación*. Revista Participación Educativa, Junio 2013. Consejo Escolar del Estado, Madrid.

alumno suyo obtenga Premio Extraordinario en ESO o Bachillerato, si como persona no se le ha formado adecuadamente, con los valores que definen al centro.

Del mismo modo que hablamos de factores de calidad, también debemos referirnos a un peligro que se corre, especialmente por algunas autoridades educativas y los medios de comunicación, de establecer comparaciones entre centros o experiencias. Es difícil comparar realidades, centros con mejor o peor «dotación» de alumnos, con distinta realidad social, diferente dotación inicial de factores, y externamente con menores o nulas expectativas de las familias sobre sus hijos. La comparación de datos, su utilización, va a provocar situaciones de injusticia, de discriminación, pues no solo va a primar a quienes tienen mejores condiciones sino que va a perjudicar a los últimos. Y ello generará una espiral de demanda excesiva por un lado y de sobreoferta por el otro que en nada beneficia a la justicia y la equidad del sistema educativo.

## 2.5. Diseño curricular como factor de calidad

La LOMLOE confiere a los centros autonomía organizativa, pedagógica y de gestión, que se concreta en la capacidad de éstos para completar y desarrollar el currículo mediante la elaboración de proyectos curriculares y programaciones adaptadas a las características del alumnado que acogen. Todo ello supone un incentivo y un estímulo para los centros pues permite definir su proyecto, trabajar sobre su organización y realizar aportaciones al currículo que, propuesto por el ministerio y las comunidades autónomas, concretará cada centro educativo. El artículo 120 dispone la autonomía en el triple sentido indicado, y es el artículo siguiente el que se refiere a los documentos.

Tres documentos en torno a los cuales se debe articular su organización pedagógica: el proyecto educativo del centro, la concreción del currículo para cada una de las etapas educativas que se imparten en el centro y la Programación General Anual.

El PEC expresado en el art. 121 de la LOE, modificado ampliamente por la LOMLOE, y del que se habló en el epígrafe 1.3.3., debe ser elaborado a partir del análisis de las necesidades específicas de los alumnos y de las características del entorno escolar y del centro. Debe incluir la organización general del centro, la adecuación de los objetivos generales de las etapas, el plan de convivencia y los medios previstos para facilitar la colaboración entre los diferentes sectores de la comunidad educativa y la coordinación con los servicios sociales y educativos.



El currículo es otro de los factores que contribuyen a obtener un sistema educativo de calidad. El diseño curricular necesita para poder aplicarse, para ser efectivo, una organización del sistema educativo que permita su aplicación real al aula.

La LOE, en su artículo 121.3 expresa que corresponde a las Administraciones educativas contribuir al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos que atiendan a las distintas necesidades de los alumnos y alumnas y del profesorado.

La concreción del currículo para cada una de las etapas educativas que se imparten en el centro incluye los objetivos, contenidos, criterios de evaluación, estándares de aprendizaje evaluables, metodología, temporalización, los criterios para realizar las adaptaciones curriculares destinadas a alumnos con necesidades educativas especiales, el plan de acción tutorial y de orientación, etc.

Los materiales y recursos didácticos forman parte de las programaciones didácticas, y han de estar integrados en el proyecto curricular, ya que muestran la planificación del departamento y el modelo educativo aplicado en el centro.

Se entiende por material curricular según definición dada por Manuel Área (1999), el conjunto de medios, objetos y programas digitales que son elaborados específicamente para facilitar el desarrollo de los procesos educativos en los centros escolares y aulas, e incluye los libros de texto, guías didácticas, cuadernos, fichas, vídeos didácticos, software educativo, etc.

De entre todos los materiales curriculares destaca el libro de texto, porque es un recurso suficientemente amplio y variado para ser usado a lo largo de todo el curso; pero sin olvidar que es un recurso, un instrumento para que el educador pueda utilizarlo con el fin previsto. Los libros de texto han dejado de ser aquellos textos monótonos para destacar por su variedad, calidad de sus textos y su edición en gráficos e ilustraciones. Prácticamente todas las editoriales publican libros en formato digital, colgados en su plataforma, interactivos, etc. Con la utilización del libro de texto, el centro y el profesor se aseguran la impartición del currículo oficial. Desarrollan los contenidos y recogen objetivos. Ayudan a definir la metodología, ampliar estándares de aprendizaje evaluables; proponen actividades y ejercicios en abanico suficientemente amplio para escalar según dificultad.

El elemento curricular que ya estaba introducido en la LOE y se sigue manteniendo con la LOMLOE son las competencias, básicas o clave, según quien.

Establecidas las competencias que los alumnos han de conseguir al final de sus estudios, y definidos los objetivos de etapa, cada área o materia curricular tendrá determinados sus propios objetivos, como paso intermedio para conseguir los de

etapa. Finalmente, cada materia se estructura en programaciones y unidades didácticas.

Todos los años el centro deberá elaborar un documento de vital importancia para él mismo y para cualquier agente externo, se trata de la Programación General Anual (PGA) donde el equipo directivo incluye el horario general del centro y los criterios pedagógicos para su elaboración, el programa anual de actividades complementarias y extraescolares y, el documento organizativo del centro (DOC).

No menos importante en el global del currículo es la metodología. El Real Decreto 1105/2014, del MECD, conceptúa la *metodología como el conjunto de estrategias, procedimientos y acciones que se realizan con la finalidad de que el alumno aprenda y que consiga el logro de los objetivos planteados*. De este modo, los métodos didácticos son base y fundamento del aprendizaje en las aulas. La forma en que se enseña, la mayor o menor interacción en clase, etc., delimitará la efectividad del aprendizaje.

Con cambios respecto a fórmulas tradicionales se trata de facilitar el proceso de enseñanza y especialmente el de aprendizaje. La selección del método a utilizar, la opción por seguir usando o cambiar a estrategias más participativas, la realización de determinadas actividades, o el uso de múltiples recursos didácticos..., todo ello contribuye a facilitar al profesor su práctica docente y todo en sí, al aprendizaje del alumno, a conseguir un aprendizaje más motivador y eficaz.

## 2.6. Recursos materiales y humanos

Los recursos materiales y humanos constituyen el patrimonio con el que el centro docente ha de llevar a cabo su actuación. A ellos hace referencia la LOE en sus:

Artículo 122. Recursos.

*Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.*

Artículo 112. Medios materiales y humanos.

*1. Corresponde a las Administraciones educativas dotar a los centros públicos de los medios materiales y humanos necesarios para ofrecer una educación de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en la educación.*

Los recursos materiales abarcan el edificio e instalaciones, mobiliario, materiales didácticos, biblioteca y recursos económicos.

En cuanto a los recursos humanos comprende al profesorado, personal no docente que ejerce funciones de apoyo, el personal de administración y servicios, así como al alumnado, que son la justificación de la existencia del centro.

Teniendo en cuenta que los profesores son un elemento fundamental en los centros educativos, se les dedica un epígrafe aparte en este documento.

La diferencia entre los dos artículos de la LOE citados anteriormente es clara, por una parte se refieren a todos los centros educativos, que evidentemente habrán de estar dotados de recursos de todo tipo, no solo para ofrecer una enseñanza de calidad sino, y no menos importante, para garantizar la igualdad de oportunidades. Todos los centros reciben los mismos recursos en base a principios de igualdad y proporcionalidad. El segundo, va referido a los centros públicos y la obligación de las Administraciones educativas de dotarles de dichos medios.

Pero una dotación similar de recursos materiales no es suficiente, es necesaria, pero no suficiente, será entonces la gestión que se haga de los mismos la que lleve al centro a una optimización de los mismos para conseguir mejores y mayores cotas de calidad.

La Administración descentraliza la gestión de los recursos económicos y transfiere a los centros educativos las responsabilidades de la organización de los mismos, su gestión y su control, pero sujeto a la elaboración de un plan, de un proyecto de gestión económica que deberá ser aprobado por los órganos internos, así lo expresa el:

Artículo 123. Proyecto de gestión de los centros públicos.

- 1. Los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley así como en la que determine cada Administración educativa.*
- 4. Los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones educativas.*

La igualdad de oportunidades no se da de forma natural, por ello las administraciones educativas deben intervenir en aquellos centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales o que están situados en barrios o zonas de especial dificultad y necesitan mayores dotaciones de recursos para atenderlos en plan de igualdad. Para matizar estos efectos no deseables, pueden aplicarse crite-

rios de compensación de desigualdades desde una perspectiva de equidad (discriminación positiva), de ahí el sentido de las disposiciones:

#### Artículo 122. Recursos.

*Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos.*

#### Artículo 112. Medios materiales y humanos.

*3. Los centros que escolaricen alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, en proporción mayor a la establecida con carácter general o para la zona en la que se ubiquen, recibirán los recursos humanos y materiales necesarios para atender adecuadamente a este alumnado.*

*5. Las Administraciones educativas potenciarán que los centros públicos puedan ofrecer actividades y servicios complementarios a fin de favorecer que amplíen su oferta educativa para atender las nuevas demandas sociales, así como que puedan disponer de los medios adecuados, particularmente de aquellos centros que atiendan a una elevada población de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.*

Fruto de la preocupación de la Administración educativa por mejorar la calidad de los centros, es la necesidad de ubicar la educación en el desarrollo social actual, en los que los medios informáticos y las TIC no pueden quedar fuera del contexto educativo, de ahí que se formule y se lleve a la práctica el apartado 2 del art 112:

#### Artículo 112. Medios materiales y humanos.

*2. En el contexto de lo dispuesto en el apartado anterior, los centros dispondrán de la infraestructura informática necesaria para garantizar la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos educativos.*

Finalmente, referente a la gestión de los recursos humanos en los centros públicos, el

#### Artículo 123. Proyecto de gestión de los centros públicos.

*5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.*

es un canto al sol. La gestión de personal corresponde en los centros privados y privados concertados a la dirección de los mismos, con el sometimiento a determinadas condiciones por parte de la Administración a través del concierto o el cumplimiento de requisitos de publicidad y de titulación. Pero en los centros públicos, a

los que se refiere el artículo citado, la gestión de personal corresponde a la Administración, la cual contrata, destina y gestiona todo lo relativo al personal, docente y no docente, correspondiendo a la dirección de los centros públicos el control de dicho personal y su adaptación a los horarios, actuaciones complementarias, etc.

Los centros privados y concertados tienen un tratamiento de sus recursos humanos diferenciado porque se renuevan con mayor rapidez, solo hay que pensar en nuevas incorporaciones (no solo de profesores) por jubilación, traslados, nuevos programas (bilingüismo), etc. Por ello, un elemento de calidad es la existencia de Planes de Incorporación del nuevo personal para ayudar a integrarse en la organización y en su cultura.

Al igual que las grandes empresas, los centros educativos, especialmente los grandes y también los que forman parte de una organización, suelen dedicar un esfuerzo suplementario a la formación continua de los profesionales que trabajan en ellos, así se establecen Planes de Formación interna generalmente de duración anual con la finalidad de atender a las nuevas necesidades de formación del personal, mejorar la eficiencia de las tareas, y tener actualizada a la organización.

## 2.7. Profesorado

En el camino para mejorar la calidad de la educación hemos de tener presente los procesos de enseñanza-aprendizaje. Respecto al alumno, la calidad del aprendizaje vendrá dada por el qué se aprende, el cómo se aprende y, cómo se integra lo aprendido con el contexto de quien lo aprende. Respecto al proceso de enseñanza, es el profesor el que desempeña el papel decisivo, pues depende de él toda la aplicación de los elementos de currículo, desde los contenidos hasta la metodología aplicada, sin olvidar su responsabilidad en la creación del clima de trabajo existente en el aula que facilite la correcta realización del proceso educativo.

Ejercer la profesión de docente tiene dos implicaciones conocidas, por un lado dominar la disciplina académica de la que es especialista; y por otro creer y practicar los principios propios de la actividad docente. Así, un buen docente se manifiesta incluso antes de entrar en el aula, existe coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, entre lo que se transmite como persona y lo que se trasluce a los alumnos, que son los primeros en captar la entrega, la dedicación del profesorado. La enseñanza es elegida en muchas ocasiones por profesionales de otras ramas que se sienten atraídos por múltiples causas que son conocidas: trabajo estable, buen sueldo, muchas vacaciones, libertad de trabajo en las aulas, escasa petición de resultados, buen horario, etc., así muchos profesionales de otros sectores reca-

lan en la enseñanza bien porque no encuentran otro trabajo, bien porque el que tenían lo han perdido, bien porque tras muchos años de intensa dedicación, buscan uno menos estresante; pero en todos estos casos les falta el elemento emocional, el elemento que hemos concretado anteriormente como creer en los principios propios de la actividad docente.

El principal activo de un centro educativo es su capital humano, las personas que trabajan en él y en el día a día desgranar su creatividad, su motivación, su pasión por la enseñanza y los alumnos. El capital económico se puede conseguir, pero el social no se puede copiar ni digitalizar para lograr otro parecido. Por ello, el siguiente punto de atención en la calidad del profesorado lo hemos de concretar en su cualificación y formación. El Ministerio de Educación y Ciencia en 1994, señalaba como variables referidas al profesorado que afectan a la previsibilidad de calidad educativa, las siguientes:

- formación inicial;
- estabilidad o permanencia en el puesto docente;
- formación continua en ejercicio;
- actitud (hacia el compromiso y la autoformación);
- experiencia profesional;
- liderazgo educativo;
- autosatisfacción profesional.

Podemos concentrarlas en las tres que se destacan:

- Primero selección del profesorado en función de su formación inicial.
- Segundo potenciar y analizar la formación continua del profesorado: cursos de perfeccionamiento, de actualización de conocimientos, aprender nuevas técnicas metodológicas, introducción de las TIC, habilitaciones para bilingüismo, etc., etc.
- La programación docente es la tercera característica que da consistencia a la caracterización del profesorado. Se podrá programar algo que no se conoce bien, que se utiliza para tener una remuneración, pero siempre será defectuoso, o si no, manifiestamente mejorable, pues solo se podrá realizar con calidad si se conoce la disciplina, si se tiene capacidad para entender los cambios metodológicos y trasladarlos a las aulas, o entre otras características, tiene habilidad y métodos didácticos y pedagógicos para adaptar su materia a las necesidades y problemas de los alumnos definidas por el entorno en que el centro está situado.

### 2.7.1. Profesorado y calidad en la LOE - LOMLOE

La LOE-LOMLOE ya se implica con los profesores desde su artículo 1.m) *La consideración de la función docente como factor esencial de la calidad de la educación, el reconocimiento social del profesorado y el apoyo a su tarea.* También reconoce la importancia para los poderes públicos en especial su cualificación y formación, su trabajo en equipo, y en general todos los factores que favorecen la calidad de la enseñanza.

A ellos corresponde adaptar el currículo a los centros donde desarrollan su actividad, y sin unos profesores comprometidos con su tarea, es imposible alcanzar los objetivos ni los fines previstos. Consciente de su importancia, no es de extrañar, que la ley le dedique al profesorado el título III. En él se presta una atención prioritaria a su formación inicial (art. 100) y permanente (art. 102). La formación inicial debe incluir, además de la adecuada preparación científica, una formación pedagógica y didáctica que se completará con el ejercicio de la tutoría y el asesoramiento a los nuevos profesores por parte de compañeros experimentados. En cuanto a la formación permanente la considera un derecho y una obligación de todo el profesorado y responsabilidad de las Administraciones educativas y de los centros. La trascendencia de este artículo es importantísima, por cuanto reconoce derechos y deberes a ambas partes, profesorado y Administración, que muchas veces se incumplen por alguno de ellos, y a los que habría que pedir responsabilidades por dichos incumplimientos, ya que no se trata de faltar a un compromiso con la otra parte, sino en cuanto a la responsabilidad que ambas partes tienen en la formación de los alumnos y el desarrollo de su función con la calidad que se les exige.

Para no alargar mucho más este apartado, finalicemos con dos cuestiones, y dos artículos de importancia crucial para el profesorado, nos referimos al art. 124, con la consideración de autoridad pública a los miembros del equipo directivo y los profesores. Y al 134 con el cambio en los requisitos para ser candidato a director.

Respecto al art. 124, se confiere a los profesores la consideración de autoridad pública, que representa que en los procedimientos de adopción de medidas correctoras a los alumnos, los hechos constatados por miembros del equipo directivo o profesores, tendrán valor probatorio en caso de discrepancia, y disfrutarán de presunción de veracidad *iuris tantum* o salvo prueba en contrario.

Este respaldo legal a su autoridad es condición esencial para avanzar en un sistema educativo de calidad, que prime el mérito y el esfuerzo y eduque en la convivencia. Pero autoridad va unida a dignidad. Se tiene autoridad cuando se une conocimiento, metodología y saber hacer, competencia comunicativa y escucha activa.

La propia tarea de enseñar se ha vuelto más compleja por la diversidad cultural y social de los alumnos y sus familias, pero muchas veces se magnifica la situación en las aulas dando la sensación de que los centros son algo distinto a centros de enseñanza. La realidad es que según el Observatorio Estatal de la Convivencia escolar, alrededor del 90% de los profesores y alumnos considera positiva la convivencia en las aulas.

Respecto al art. 134. *Requisitos para ser candidato a director*, a los clásicos de la antigüedad como funcionario de carrera (cinco años), la impartición de docencia directa (cinco años), o la presentación de un proyecto de dirección, destaca lo novedoso e importante de tener que estar en posesión de la certificación acreditativa de haber superado un curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva, impartido por el Ministerio de Educación y Formación Profesional o por las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas, con validez en todo el territorio nacional.

En este interés en desarrollar acciones de calidad para aumentar la del sistema educativo, destacamos especialmente el impulso que desde el MECD se le dió a la formación de los directores de centros educativos (CEIPS e IES) mediante la Resolución de 16 de abril de 2015, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocaba curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. La resolución no solo fué proactiva, sino que para llevarla a cabo contó con la participación de un amplio número de Inspectores de toda la nación, con diferentes formaciones, de diferentes territorios, que configuraron un abanico enriquecedor.

En cuanto al procedimiento de selección del director o directora, la LOMLOE modifica casi todos los apartados del art. 135, y por tanto la composición de las comisiones de selección, los méritos de los candidatos y la valoración especial de las candidaturas del profesorado del centro.

### 2.7.2. Formación continua del profesorado

El siguiente apartado que nos corresponde analizar como factor de calidad referido al profesorado, es el que atañe a su formación continua.

La Logse (1990) en su preámbulo establecía «la formación permanente del profesorado como un derecho y una obligación del profesor, así como una responsabilidad de las administraciones educativas».



Dado el carácter complejo y mutable de la educación del futuro, la renovación y adaptación continua del profesorado se hace requisito, derecho y obligación. El profesorado deberá realizar actividades de actualización científica, didáctica y profesional. Esta obligación la recoge la LOE (2006) y la mantiene la LOMLOE (2020) en su art. 102 y siguientes.

Una opción interesantísima de formación es la conocida como «formación en centros», pues se desarrollan en el propio centro docente y están generalmente asociadas a su proyecto educativo. Todas estas acciones no solo van dirigidas a la formación individual o grupal de los profesores, sino también a la mejora de la práctica docente.

Uno de los elementos de fricción entre las unidades de la Administración que ofertan formación en centros y los profesores que desde los centros las demandan, es la de la adecuación de dichas actividades formativas a las necesidades sentidas y reales del profesorado. Por ello, previamente a oferta y demanda, se debe partir del análisis y la reflexión sobre las necesidades formativas de los profesores, pues de este modo se conseguirá el compromiso de todo el colectivo en la participación del curso o cursos a impartir.

La formación en centros debería estar contemplada en los diferentes Proyectos Educativos, y no debe de separarse de la planificación que en ellos se realice referida a procesos de mejora con amplitud anual o plurianual. Planificación de la formación, que contribuye al desarrollo profesional de sus docentes y por ende contribución a la mejora del rendimiento del centro, en sus distintas vertientes, clima escolar, satisfacción del profesorado, mejora de los rendimientos, etc.

Por parte de la responsabilidad de las Administraciones educativas en la oferta y organización de la formación de los profesores, ésta se va a concretar básicamente en tres formas de organizarla: grupos de trabajo en el centro (con elaboración de proyectos de investigación, de materiales curriculares,...), cursos específicos (de ámbito científico, técnico o didáctico), y redes de centros (que coordinan la formación de sus profesores al compartir objetivos y prácticas metodológicas).

Para finalizar, destacar el papel que debería desempeñar la Administración para el fomento de la calidad en la realización de la práctica docente. Los Servicios de Inspección a través de su actuación, y el ejercicio de sus funciones de control y evaluación, deberían proceder al reconocimiento a los profesores que realizan su trabajo con más entrega y calidad frente a una situación de uniformidad y homogeneidad, todos con la misma consideración, los más competentes con los menos, los más dedicados al centro con los que menos. La Administración y la Inspección de educación deberían distinguir y considerar especialmente a estos profesores que destacan por su trabajo de calidad y, si no se les puede remunerar, al menos «reconocer».

## 2.8. Dirección y liderazgo educativo

Numerosos estudios sobre las instituciones educativas consideran que, a pesar del fuerte peso del contexto familiar y social (aprox. 80%), la escuela no sólo influye en el éxito académico de los estudiantes (aprox. 20%), sino que aporta valor añadido a su educación.

Puesto que la dirección de los centros educativos ejerce una influencia fundamental en los rendimientos de los alumnos, en el clima de convivencia, en el trabajo profesional de los profesores, y en definitiva en las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la educación; y siendo unánimemente considerada como uno de los factores que favorecen la calidad en los centros educativos, es preciso dedicarle un apartado en nuestro estudio.

Entre los numerosos informes y artículos referidos a la calidad de los centros educativos y la importancia que en ellos tiene el liderazgo del director, destacamos el informe elaborado para la OCDE por Pont, Nusche y Moorman (2008) sobre «La Mejora del Liderazgo en las Instituciones Educativas», en el que se afirma: «El liderazgo educativo se ha convertido en una prioridad internacional». También destacar en dicho informe que «la rendición de cuentas y la autonomía de los centros», llevan a contar con la figura de un líder en los centros escolares.

A nivel nacional, el Consejo Escolar del Estado en su «Informe 2015 sobre el Estado del Sistema Educativo, Curso 2013-2014», establece un apartado amplísimo en el que con el título «Políticas para la calidad educativa», aborda los temas de formación del profesorado (formación inicial, permanente, o planes prioritarios de actualización), la dirección escolar, participación de la comunidad educativa, la convivencia escolar, la evaluación, investigación e innovación educativa, orientación educativa y profesional, TIC, participación de España en programas educativos europeos, y la cooperación política y administrativa. En lo relativo al liderazgo de la dirección, expresa que «El liderazgo de la dirección se ha revelado como un factor clave del rendimiento de los alumnos y del éxito de las escuelas, particularmente de las pertenecientes a entornos socialmente desfavorecidos».

Siguiendo el estudio de la OCDE sobre liderazgo escolar, la principal área de acción que puede ayudar a mejorar dicho liderazgo y por tanto la calidad del centro educativo, es la referida a la redefinición de las funciones encaminadas a la mejora de los resultados escolares.

Se podría decir, de manera consistente con la literatura, que la dirección del centro educativo dentro de su autonomía, debería considerar en orden de importancia, los factores escolares relacionados con el éxito académico de los estudiantes:

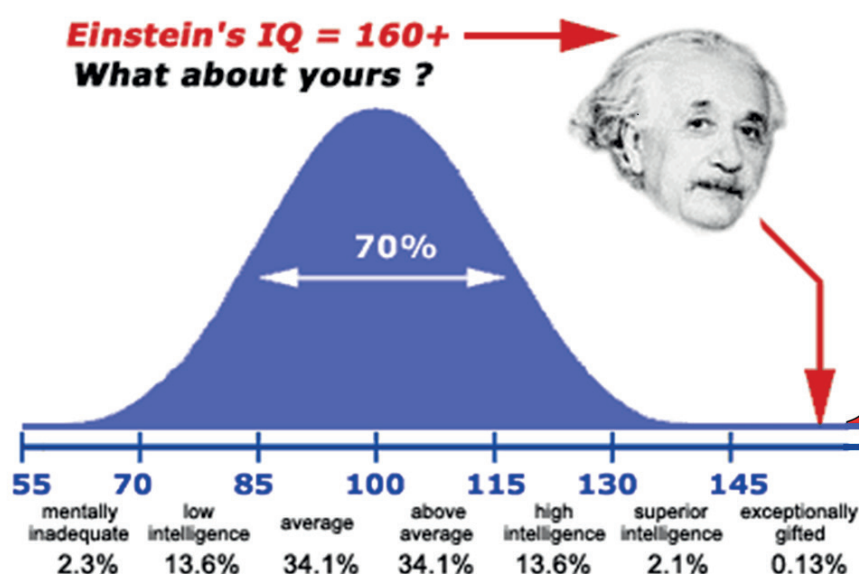
- Orientación al rendimiento de los alumnos, con altos niveles en el desempeño de las competencias básicas.
- Con significativo tiempo efectivo dedicado al aprendizaje.
- En un clima de estudio y de trabajo.
- Con participación de los padres en la educación de los hijos.
- Práctica de los «deberes» que consoliden los aprendizajes.

Hemos de tener en cuenta que como consecuencia de la complejidad y diversidad de las tareas que conlleva un centro educativo, en la actualidad predomina el liderazgo compartido entre los miembros del equipo directivo, en contraposición al liderazgo tradicional, basado en el individuo. Utiliza una visión *win-win* en la que todos ganan, se trabaja con todo el equipo, se les da confianza y las relaciones personales están inmersas en inteligencia emocional. Por ello, la calidad de los centros educativos no es exclusiva del liderazgo de la dirección, pero sí que se considera el elemento motor, aglutinador y motivador del resto de los componentes, y no solo de los profesores.

El sentir general de todas las instituciones es el de avanzar en la profesionalización de los directores, destacando los requisitos básicos que debe reunir un buen director:

- Cualificación docente.
- Experiencia profesional docente.
- Formación directiva específica.

En resumen, si consideramos los clásicos de la formación inicial y la experiencia profesional, la diferencia se encuentra en la formación específica, y es aquí donde es preciso mejorar el sistema de selección de los directores de los centros.



No debemos olvidar junto a las características anteriores la aportación que realiza Daniel Goleman (2011:32) que nos recuerda que «la inteligencia emocional es la condición indispensable para ejercer el liderazgo. Sin ella, un individuo puede tener la mejor formación del mundo, una mente aguda y analítica y una enorme abundancia de ideas inteligentes, pero le faltará madera de gran líder».

### 2.8.1. Liderazgo pedagógico

Los profesores de los centros definen como característica esencial en el ejercicio del liderazgo que ha de ejercer el director, el que sea eminentemente pedagógico o educativo. Consideran que «resulta muy difícil para el profesorado percibir como líder a una persona que directamente no se ocupa y preocupa de la tarea principal del profesorado, como es el proceso de enseñanza-aprendizaje».

Así lo confirma el trabajo de V. Robinson et al (2009) que ha permitido identificar, recurriendo a la técnica del meta-análisis, sobre amplias bases empíricas, el tipo de liderazgo del director que mayor impacto tiene sobre el rendimiento escolar, concluyendo que es el liderazgo pedagógico el que ejerce una mayor influencia sobre el rendimiento. Este liderazgo se caracteriza porque su preocupación fundamental es la de conseguir aumentar la potencialidad de los miembros del centro con la finalidad de conseguir una educación de calidad en una institución de calidad.

A nivel nacional, Gento Palacios (2013) estructura el perfil pedagógico del director de un centro educativo en torno a las dimensiones: Profesional, Carismática, Afectiva, Anticipadora, Participativa, Cultural, Formativa, y Gerencial.

### 2.8.2. Importancia del liderazgo en los centros educativos

Considerando que las decisiones importantes de los centros educativos están centralizadas en la dirección, resulta evidente que las que se han de tomar para mejorar en cualquier aspecto la vida del centro también dependerán del equipo directivo. Fomentar pues el liderazgo competente implicará influir de manera decisiva sobre el sistema, y por ende en la mejora de la calidad del centro que dirige. No hay que olvidar que solo hay liderazgo en un objetivo cuando éste es ambicioso, porque si no, se convierte en gestión.

Los centros no son una unidad aislada de la realidad social, por ello deben estar en relación y colaboración con las empresas locales, instituciones deportivas y culturales, organismos, asociaciones, etc., donde se consiga que la enseñanza impartida no esté aislada del entorno socio económico y cultural del centro y de las familias.



A nivel interno, el director que ejerce un liderazgo pedagógico orienta los objetivos hacia los aprendizajes, promueve acciones que mejoren el clima de trabajo y relación entre los profesores, entre los alumnos y, de profesores con alumnos (organizar reuniones informales y actos o eventos que faciliten la comunicación vertical y horizontal). Tiene que plantear un futuro transformador del *statu quo*, proyectos de mejora asumidos y compartidos por todos, que permitan aunar esfuerzos en la dirección marcada, haciendo que en el esfuerzo por conseguir las metas se unan motivaciones y se cree el clima relacional necesario.

La labor del líder respecto a los profesores, una vez definida la dirección y marcados los objetivos, será la de motivación de los mismos, generando implicación en los objetivos del centro, favoreciendo el trabajo en equipo, creando sinergias, reconociendo su esfuerzo y dedicación y compartiendo posteriormente con todos ellos el éxito conseguido.

Respecto a los alumnos, la relación es más bien indirecta, pero sin olvidar que toda la acción del centro está encaminada a la mejora del rendimiento de los estudiantes y su formación en valores.

Por último, no debemos olvidar que aunque se disponga de todos los elementos humanos, la dirección también debe proporcionar los recursos materiales necesarios, y aparte de las instalaciones y demás materiales físicos, debe como elemento fundamental, aportar recursos para la creatividad y la innovación. La utilización de las TIC se considera esencial en los procesos de enseñanza aprendizaje del siglo XXI, acceso rápido a internet, proyectores, pizarras digitales, página web, etc., etc.

## 2.9. Evaluación de calidad

La evaluación del sistema educativo constituye uno de los instrumentos más eficaces para la mejora de la calidad de la educación. Muchas son las ventajas que proporciona, facilita la adopción de políticas educativas adecuadas, permite un uso eficiente de los recursos disponibles, ayuda a corregir los errores cometidos o de funcionamiento, y es imprescindible para tomar las decisiones más adecuadas en los procesos de mejora continua.

Una definición equilibrada de evaluación es la que proporciona la Comisión Europea /EACEA/Eurydice (2015) que entiende por «evaluación» un proceso general de análisis sistemático y crítico de un sujeto definido que incluye la recogida de datos relevantes y conduce a la elaboración de juicios y/o recomendaciones de mejora.

Ni a nivel internacional ni a nivel nacional se encuentra ningún centro que no tenga el anhelo de mejorar su calidad global en sus diversos aspectos, y si todos los centros consideran que son eficaces porque logran los resultados esperados (terminar el programa, alto porcentaje de aprobados, buena matrícula, buena convivencia, mejor clima de trabajo, etc., etc.), pocos dirían que no quieren llegar a un punto más allá, aquél en que se consiguen los resultados programados pero con un «plus» con respecto al estándar. Así pues, los procesos evaluadores no surgen por imposición externa, sino por el propio convencimiento de su necesidad para mejorar.

Un primer elemento que es preciso tener en cuenta es que para iniciar cualquier proceso evaluador, es fundamental contar con la información relativa al proceso, y sobre todo, que sea fiable; el elevar un edificio con los pies de barro no corresponde a la seriedad de quien es responsable de la evaluación; así pues, los datos serán claves para interpretarlos y proponer medidas de mejora.

Y una vez que se ha definido aquello que se desea valorar, es preciso medirlo, pues sin medición no se mejora, no hay valoración, se está haciendo un ejercicio voluntarioso que nada va a aportar.

Existen dos tipos fundamentales de evaluación: la evaluación interna, realizada principalmente por profesionales del centro, y la evaluación externa, realizada por evaluadores que no pertenecen a la plantilla del centro en cuestión.

### 2.9.1. Evaluación del sistema educativo, necesidad y demanda social

La creciente demanda social de información, el avance de la descentralización, la autonomía de los centros, conllevan como contrapartida una mayor extensión de la cultura de la evaluación junto con lo que se conoce como rendición de cuentas: una información pública y transparente acerca del uso que se hace de los medios y los recursos puestos a su disposición, así como una valoración de los resultados que con ellos se alcanzan.

Es importante obtener una visión general del sistema educativo en su conjunto, por ello, lo primero que se ha de someter a evaluación es el rendimiento del sistema educativo, y cuando se hayan obtenido datos, procede su análisis por expertos y la formulación de soluciones para su mejora, bien en su totalidad, bien en los aspectos concretos que la evaluación haya detectado. Y en apoyo de la formulación de la evaluación y el análisis posterior, han sido fundamentales los institutos especializados en las distintas fases de la evaluación. A nivel general, y no tan especializado,

hay que destacar la adopción de la cultura de la evaluación como necesidad general social, como específica de los centros educativos, y la inestimable de los profesores, lo cual ha supuesto un cambio de mentalidad y una manifestación de la modernidad de los métodos educativos por la mayor parte de los mismos.

La evaluación de los centros educativos se ha convertido en un elemento fundamental dentro de la evaluación de los sistemas educativos. Es necesario valorar no solo los resultados, sino también la calidad del aprendizaje de los alumnos, el clima de trabajo, los procesos y la organización y funcionamiento de los centros. La evaluación debe contribuir eficazmente a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje y en consecuencia a la mejora de los resultados de los alumnos.

Como uno de los elementos negativos de la evaluación hay que decir que cuando al final de una etapa o en un momento determinado se establece una prueba evaluadora, desde ese momento, todo lo que se realiza en el aula se dirige a su superación. Por eso resulta tan fundamental, como expresa M.<sup>a</sup> A. Casanova (2012) «que el modelo de evaluación esté en consonancia con las finalidades que se pretenden en las diferentes etapas o niveles regulados. De lo contrario, aunque se mantengan -en el discurso teórico- las competencias o determinados objetivos como metas esenciales de la educación, si no son coherentes con la evaluación que se realice, se perderá de vista la meta propuesta y se centrará todo el proceso de enseñanza y aprendizaje en que el alumno supere esa prueba».

### 2.9.2. Marco normativo

El principio de evaluación está incorporado en la vigente ordenación normativa del sistema educativo español, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) y los cambios introducidos por LOMLOE.

Ya desde el preámbulo la ley considera la evaluación como elemento fundamental para conseguir mejores cotas en la calidad del sistema educativo. En su artículo 1 referido a los principios, concreta por dos veces:

- ñ) *La evaluación del conjunto del sistema educativo, tanto en su programación y organización y en los procesos de enseñanza y aprendizaje como en sus resultados.*
- o) *La cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la definición, aplicación y evaluación de las políticas educativas.*

Son múltiples las referencias que en la ley se realizan a la evaluación, y la importancia que se concede a la misma se pone de manifiesto en el tratamiento de los distintos ámbitos en que debe aplicarse, que abarcan los procesos de aprendizaje de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función

directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas.

Así, se empieza por el artículo 6.bis que sigue siendo interesante pues distribuye las competencias del Gobierno y las CC.AA., entre otras cuestiones del sistema a lo referente a la evaluación. Se continúa por los totalmente modificados 20, 20 bis y 21 que refieren la evaluación durante la etapa, y la evaluación de diagnóstico.

El título VI se dedica a la evaluación del sistema educativo, que se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema. Se tratan sucesivamente los aspectos relativos a:

- Finalidad de la evaluación. (art. 140)
- Ámbito de la evaluación. (art.141)
- Organismos responsables de la evaluación. Especialmente el Instituto Nacional de Evaluación educativa. (art.142)
- Evaluación general del sistema educativo. (art.143)
- Evaluaciones de diagnóstico. (art.144)
- Evaluación de los centros. (art.145)
- Evaluación de la función directiva. (art.146)
- Difusión del resultado de las evaluaciones. (art.147)

### 2.9.3. Evaluación interna

La evaluación interna de los centros educativos es un proceso que llevan a cabo los propios centros con el objeto de evaluar la calidad de la educación que ofrecen. A su vez, los procesos de enseñanza y de aprendizaje deben ser evaluados de forma continua, de tal modo que proporcionen datos válidos para tomar decisiones relativas a la organización y funcionamiento, para reforzar y corregir, y conseguir la calidad educativa pretendida.

Los encargados de aplicar la evaluación serán los equipos directivos, que serán los responsables de explicar el motivo de realizar la evaluación, aunque hoy en día todo el mundo entiende que la finalidad será la de llevar al centro procesos de mejora. Al mismo tiempo explicar la importancia de su participación en el proceso y la necesidad de que sus respuestas se argumenten y tengan una base sólida o para un futuro factible.



La evaluación es una actividad eminentemente participativa pues fomenta la existencia de una responsabilidad compartida en la mejora de los centros; por ello se considera una de las características esenciales del éxito de la evaluación interna.

La participación de los profesores sigue siendo fundamental, no solo por su sólida base cultural y científica, sino por su peso en la comunidad educativa y su participación en la concienciación a los alumnos de la importancia de la evaluación y de su participación en el proceso evaluador. Proceso evaluador que ha de tener una limitación temporal, la participación, la motivación no se puede mantener en niveles altos durante mucho tiempo, y las expectativas de una evaluación bien hecha decaen con el tiempo; por ello, se debe realizar una buena planificación de la evaluación para que la propuesta que se realice de mejora sea asumida por la comunidad educativa lo más próxima posible.

La modalidad más frecuente empleada para fomentar la participación se suele realizar a través del órgano fundamental de participación en los centros educativos como es el Consejo Escolar. Aunque si bien después de la LODE la participación fue muy intensa, en los últimos tiempos, su plena participación en el diseño del proceso, el análisis de los datos y la elaboración de juicios se ha visto reducida, hasta el punto de que muchos Claustros y Consejos Escolares se limitan a la aprobación de la Memoria Anual que los equipos directivos presentan al final de curso.

Los procesos de evaluación interna, se acomodan a lo regulado en la LOE y en los respectivos reales decretos que establecen las enseñanzas mínimas, y la ordenación general de las enseñanzas en las distintas etapas y niveles educativos.

#### 2.9.4. Evaluación externa

La evaluación externa es la realizada por evaluadores que no pertenecen a la plantilla del centro.

Si la evaluación interna es necesaria, la evaluación externa se muestra como un complemento fundamental. Bien diferente es la visión que se tiene de los procesos internos por los propios intervinientes que la que desde instancias externas se ofrece de los mismos. De ahí la necesaria interrelación entre la evaluación interna y externa de los centros educativos.

La evaluación externa a partir de los resultados, hace posible la puesta en marcha de actuaciones que permiten corregir errores y aprender de la experiencia. Esta dimensión formativa de la evaluación constituye el mecanismo fundamental median-

te el cual la evaluación externa contribuye a la mejora de los resultados del alumnado y de los centros.

La evaluación externa ayuda a que las autoridades educativas puedan disponer de informaciones ciertas, recogidas y analizadas sistemáticamente, que les permitan establecer un mapa de datos y situaciones de toda la red escolar.

Sí es admitido por las comunidades educativas que la información que proporcionan las distintas evaluaciones externas, suponen una reflexión para mejorar la calidad educativa de sus centros. Supone ejercicio de transparencia de la información, una introducción de tensión en el sistema y, para los centros educativos un punto de anclaje para la detección de dificultades con el fin de subsanarlas.

El papel principal de los equipos directivos de los centros en la evaluación externa consiste en favorecerla y cooperar abiertamente para que se desarrolle de acuerdo con principios de rigor en el proceso y equidad en la interpretación de datos y resultados. Explicar adecuadamente cuáles son las motivaciones que guían el proceso (la mejora), y los efectos de la evaluación que va a emprenderse, constituyen el primer paso para disminuir las resistencias y las suspicacias.

Las clásicas reválidas que tienen todos los países de la OCDE (excepto Luxemburgo y Albania) han sido suprimidas en nuestro sistema educativo al finalizar dos etapas fundamentales como son la ESO y el Bachillerato, lo cual plantea dificultades crecientes de homologación de títulos a nivel internacional. Y es que tanto a nivel nacional como a nivel internacional las pruebas nacionales deben ser una garantía de que los títulos obtenidos al finalizar las etapas escolares son comparables independientemente del centro donde se obtengan.

Conscientes las autoridades educativas de la necesidad de medición y comparación entre centros, Comunidades Autónomas, o países, se realizan anualmente pruebas de evaluación de carácter muestral o censal bien por las CC. AA., bien por la OCDE con su programa PISA. Y muy especiales son las pruebas que anualmente se realizan a los alumnos que quieren acceder a las distintas universidades, las clásicas PAU convertidas en la actualidad en las EVAU/EBAU; si se analizan los resultados, como anualmente suele hacer la Inspección educativa, se observará la discrepancia entre las calificaciones que obtienen los alumnos en sus centros educativos, bien sean IES o centros privados, concertados o no, y las que obtienen en las pruebas (cuyo nivel es más bien bajo).

Las evaluaciones externas, sobre todo las que se realizan internacionalmente (PISA), se suelen tratar no ya como un elemento de trabajo en los países, en los sistemas o en los centros, sino que se imponen como estándar de calidad en el que todos se miran. Cuando en realidad se debe desagregar la información, para por una

parte observar que al ser un estándar internacional, ni tiene en cuenta la idiosincrasia de cada país o región ni tampoco la realidad local, su contextualización. Y por otra, sirven muy bien como una fuente de información más, muy útil para contrastar resultados, y reflexionar para la mejora del sistema o del centro educativo en su caso.

A nivel autonómico o local, otra fuente de información la proporciona el estudio de los datos cruzados y segmentados, al posibilitar la comparación de un centro determinado con los de su distrito y/o localidad, y especialmente en el segmento de la titularidad.

Es un amplio territorio para el trabajo de la Inspección de educación, que sin embargo, por distintas razones no se deja que actúe en toda su extensión y en toda su intensidad. Funciones que o bien desviadas por uno o los dos centros de decisión de los que dependen los SIEs o bien por falta de interés, dejan que la Inspección no ejerza plenamente una de las garantías que suponen para el sistema educativo, garantía de calidad es la definición, pero también garantía de salvaguardar que el sistema educativo en su conjunto está siendo aplicado correctamente. El Inspector de Educación no es un simple observador, ni un agente externo, es una parte del sistema con muchas funciones relacionadas y al que no se le puede dejar al margen pues es una parte del engranaje, una parte esencial del sistema. Un campo abierto para trabajar por la sociedad, y que sin embargo no se utiliza, ni se potencia.

### 2.9.5. Dimensión europea de la educación (DEE)

El concepto de Dimensión Europea de la Educación (DEE) podemos considerar que echa a andar en 1988, cuando se elabora el Libro Verde de la Dimensión Europea de la Educación; siendo sus principios fundamentales el respeto de cada identidad nacional y la preparación adecuada de los jóvenes para su inserción en la sociedad europea y en el mundo profesional y laboral.

Posteriormente, en 1995, se publicó el Libro Blanco, en el que se sientan las bases de la política educativa comunitaria, donde se subraya la importancia para Europa de la inversión en educación e investigación. Se plantea la inversión en inteligencia como factor fundamental para el empleo, la competitividad y el acceso al mundo profesional y laboral.

Los artículos 149 y 150 del Tratado constitutivo de la UE en su versión consolidada de 2002, recogen el compromiso de la Comunidad a contribuir al desarrollo de una

educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, apoyando y completando su acción particular.

Sin duda, la DEE contiene principios y valores identificados con la integración europea como el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la igualdad de oportunidades para todos, el espíritu empresarial, el respeto a la diversidad cultural y lingüística, la innovación, la protección del medio ambiente,... Los aprendizajes de las distintas disciplinas ya no se abordarán desde enfoques regionales o nacionales, sino desde su dimensión transnacional. En concreto, el aprendizaje de los idiomas como parte del currículum escolar, gozará de gran importancia, al fortalecer la cooperación entre las instituciones escolares y académicas europeas.

La sociedad del conocimiento del siglo XXI, tiene como uno de sus principales objetivos, el conseguir una mayor cohesión social y económica desde la educación y la formación. Para ello es necesaria una adaptación y mejora de los sistemas educativos de los Estados miembros de la UE mediante nuevas inversiones en recursos humanos, tecnológicos, de formación del profesorado, de movilidad de alumnos y profesores,... con el objetivo final de crear un modelo europeo de currículum escolar.

En España, la LOE menciona algunos objetivos educativos claramente relacionados con la DEE al referirse a los fines de la educación en España. La incorporación práctica de la dimensión europea en los currículos continúa siendo una tarea de futuro.

Un ejemplo de iniciativa de educación europea lo constituyen las *Escuelas Europeas* (derivadas del Tratado de Luxemburgo de 1957) en las que los alumnos trabajan en un plan de estudios común. Los profesores son contratados por cada ministerio de educación nacional, y las materias se imparten en varios idiomas europeos, con el objetivo de preparar al alumnado para un bachillerato europeo reconocido como válido para continuar estudios de enseñanzas superiores universitarias en todos los Estados miembros.

Desde la celebración del Consejo de Ministros de Educación de Lisboa en marzo de 2000, la política de la enseñanza europea se articula en tres grandes bloques:

- un primer bloque de programas de acción (Sócrates, Leonardo da Vinci y Juventud),
- un segundo bloque de actos jurídicos (recomendaciones, comunicaciones, documentos de trabajo sobre educación permanente, evaluación escolar y calidad), y
- un tercer bloque de estructuras que fundamentan y respaldan las actividades, como el CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) y otros.

Y el Informe del Consejo desglosa algunos de los retos de futuro de los países de la UE relacionados con la calidad de la educación:

**Reto del conocimiento.** En una sociedad basada en el conocimiento, la organización de los sistemas educativos debe poder reestructurarse en el marco del aprendizaje permanente.

**Reto de la descentralización.** Reconocer la existencia de las diferencias presentes, en el marco de la autonomía de los centros escolares.

**Reto de los recursos.** En la sociedad actual de grandes cambios y avances tecnológicos, los sistemas educativos deben proporcionar a su alumnado los elementos tecnológicos adecuados.

**Reto de la integración social.** Permitir la integración de los jóvenes en el mundo laboral y en la vida social activa.

## 2.10. La Inspección como factor de calidad

Publicar en el BOE o en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma una norma no es muy difícil, lleva tiempo y preparación profesional, pero otra cosa es que lo propuesto en la norma llegue efectivamente a los centros, se aplique correctamente lo que el legislador ha previsto.

Un cambio profundo en la concepción del sistema educativo, un cambio curricular transformador, supone un cambio de mentalidad que lleva tiempo, difusión, preparación y generalmente financiación. Y estos son algunos de los momentos en que la intervención de la Inspección se considera totalmente necesaria, por su conocimiento de las normas, por su preparación profesional, por su cercanía a los centros educativos, por su experiencia docente en los diversos niveles de que proceden, y especialmente porque es una de sus funciones, la de asesorar e informar a todos los miembros de la comunidad educativa.

La LOMLOE ya en su artículo 1, después de establecer que el sistema educativo español se configura de acuerdo con los valores de la Constitución y se asienta en el respeto a los derechos y libertades, el primer principio en que se apoya es el referido a la calidad:

*a bis) La calidad de la educación para todo el alumnado, sin que exista discriminación alguna por razón de nacimiento, sexo, origen racial, étnico o geográfico, discapacidad, edad, enfermedad, religión o creencias, orientación sexual o identidad sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

Y en el artículo 2.2 encomienda a los poderes públicos el prestar atención prioritaria al conjunto de factores que favorecen la calidad de la enseñanza. Como vemos, la importancia que la ley concede a tal fin es extraordinaria.

De enorme responsabilidad para la Inspección de educación constituye el hecho de que la ley la sitúe entre los factores que favorecen la calidad de la enseñanza:

- cualificación y formación del profesorado,
- la dotación de recursos educativos,
- las condiciones ambientales y de salud del centro escolar y su entorno,
- la investigación, la experimentación y la renovación educativa,
- el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas,
- la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión,
- a función directiva,
- la orientación educativa y profesional,
- **la inspección educativa, y**
- la evaluación.

En concordancia con la relevancia que la ley establece para la Inspección, le dedica el título VII y en concreto los artículos 148 y siguientes. Ya en el 148 enumera sobre qué elementos y aspectos del sistema educativo ejercerá su actuación: *sobre todos los elementos y aspectos del sistema educativo, con qué fin: asegurar el cumplimiento de las leyes, la garantía de los derechos y la observancia de los deberes de cuantos participan en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la mejora del sistema educativo y la calidad y equidad de la enseñanza.*

La Inspección se convierte pues en un elemento fundamental de los poderes públicos, como encargado de velar por la mejora del sistema educativo, y en concreto los dos elementos que sabemos van indisolublemente unidos, calidad y equidad de la enseñanza.

Las funciones que la norma le asigna a la inspección educativa se contemplan en el:

Artículo 151. Funciones de la inspección educativa.

*Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:*

- a) Supervisar, evaluar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos, así como los proyectos y programas que desarrollen, con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara.*
- b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.*

- c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.*
- d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.*
- e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.*
- f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.*
- g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.*
- h) Orientar a los equipos directivos en la adopción y seguimiento de medidas que favorezcan la convivencia, la participación de la comunidad educativa y la resolución de conflictos, impulsando y participando, cuando fuese necesario, en los procesos de mediación.*

Para poder cumplir con las funciones asignadas, se atribuyen a los inspectores una serie de atribuciones que se concretan en el art. 153, básicamente referidas a:

- conocimiento que debe tener sobre todas las actividades que se realizan en los centros,
- libre acceso a los centros,
- facultad para examinar todo tipo de documentación, y
- recibir la colaboración que necesite para el cumplimiento de sus funciones.

No se debe olvidar que los poderes públicos han de mantener prestaciones educativas a cargo de los fondos públicos para asegurar a todos los ciudadanos el ejercicio del derecho a la educación, derecho fundamental a la educación. Por lo tanto, la inspección ha de ser consciente de que ejerce un control sobre el rendimiento social de los fondos públicos aplicados.

El proceso educativo no solo corresponde a las necesidades y derechos inherentes a cada persona, sino que también forma parte de los derechos de la sociedad en su conjunto, y que como ente global debe velar por los derechos de todos sus miembros. Así pues, si la educación constituye un bien público, corresponde a la Inspección un papel activo, el de su tutela y el aseguramiento del ejercicio de deberes y derechos.



## capítulo 3

Autonomía de los centros





## 3.1. Introducción

¿Para qué la autonomía a los centros escolares? No tendría mucho sentido si no es para mejor aprovechamiento de los recursos disponibles (tanto provenientes de la Administración como conseguidos por propia iniciativa), la organización interna, o para mejorar la acción docente con el fin de elevar la calidad educativa.

La autonomía de los centros no es algo exclusivamente de España (la Unión Europea es pionera en este aspecto), ni es nuevo con la ley orgánica de educación actual LOMLOE (anteriormente ya lo habían incorporado las leyes educativas, desde la LGE en 1970 en primer lugar, hasta la LOE en 2006 y la LOMCE en 2013). La LOMLOE establece como uno de sus principios sobre los cuales pivota la reforma: «La autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares en el marco de las competencias y responsabilidades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas, a las corporaciones locales y a los centros educativos». La base constitucional se encuentra en el art. 27 de nuestra carta magna en sus diversos apartados, en el 1 por el derecho a la libertad de enseñanza; en el 7 por la participación de padres, profesores y alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos; y en el 8 por el control de legalidad que corresponde a la acción educativa del Estado sobre un derecho fundamental.

La intervención de la Inspección educativa ha de referirse a la supervisión y control de la adecuación de la autonomía de los centros en sus diversas manifestaciones y sus decisiones correspondientes, a la legalidad vigente. La autonomía va necesariamente unida a la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas, y a lo que establezcan los concesionarios de la autonomía, el Gobierno y las Administraciones educativas.

## 3.2. Que entendemos por autonomía

Los centros educativos no pueden ser totalmente autónomos, puesto que para su apertura y funcionamiento están sometidos a un proceso de autorización administrativa. A partir de ahí, gozará de mayor o menor autonomía dependiendo de su titularidad jurídica, así los centros privados son los que gozan de mayor autonomía, seguidos por los centros concertados sostenidos con fondos públicos; y por último los centros públicos, luego la autonomía es siempre relativa.

Tres son las posibilidades de ejercer la autonomía en un centro educativo:

- Autonomía para tomar decisiones en el ámbito pedagógico. Se permite la concreción del currículo y su adaptación al contexto del centro. Itinerarios formativos, optativas de diseño propio, ampliación de horario, etc.

- Autonomía para organizarse según criterios propios. Potestad de los centros para establecer planes de convivencia, proyectos propios, adoptar criterios metodológicos especiales, etc.
- Autonomía para gestionar sus recursos humanos o materiales.

La autonomía como concepto es admitida por todos, aunque se acepte que muchas veces sea más nominal que real, pues se encuentra limitada por una gran cantidad de normativa que condiciona la actuación de los equipos directivos y dejan poco margen para salirse de la uniformidad en la prestación del servicio educativo.

Entre la rigidez anterior y el deseo para el futuro, nos encontramos en la actualidad con una autonomía tímida, fruto de la cautela de las administraciones públicas que no desean abrir la regulación y encontrarse con un descontrol de centros que produzcan un resultado no querido, no homologable, y que la pretendida pluralidad en la oferta de los servicios pierda la actual garantía y coherencia. Se apuesta más por una autonomía regulada, con graduación progresiva, y siempre sometida a la autorización normativa acompañada de la obligación de rendición de cuentas.

Se trataría pues de definir ¿qué autonomía se quiere y en qué grado?

Ante la evidencia de los estudios internacionales (PISA) y las recomendaciones de la OCDE que proponen un mayor margen de autonomía, la LOMCE retoma el tema y no solo la considera, sino que la convierte en uno de sus principios. Así, distintas CC.AA. están promoviendo la posibilidad de que los centros desarrollen *Proyectos Propios*, donde cada centro identifique cuáles son sus fortalezas y las necesidades de su entorno, y tome decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y especialmente sus métodos metodológicos.

En cualquier caso, la autonomía asumida por los centros lleva aparejada necesariamente la exigencia de una mayor transparencia en la rendición de cuentas de las decisiones tomadas, de las acciones de calidad y de los resultados obtenidos al implementarlas, demostrando que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados.

Parece claro que la autonomía de los centros debería correlacionar incremento de autonomía con incremento de su capacidad para optimizar la educación-resultados de sus alumnos. Y según ello, aumentar la capacidad para manejar su propia actividad en facetas tales como su autonomía curricular (selección de contenidos), adopción de modelos pedagógicos propios, selección de profesorado, planificación, organización, gestión, etc., pero donde más se notará la autonomía será en la función directiva, y en la autonomía económica y presupuestaria (búsqueda de fondos, utilización de los existentes, etc.).

La autonomía de los centros también se hace evidente desde los puntos de vista de la pluralidad sociocultural y su diferente y diferenciada demanda educativa, y la oferta educativa que se realiza por los distintos centros. «El establecimiento de objetivos y estándares nacionales rígidos para todos es una decisión racional, ética y prácticamente incompatible con la pluralidad cultural de la sociedad contemporánea y con la consiguiente diversidad y complejidad de la demanda educativa, que debe ser equitativamente satisfecha» (de la Orden, 2013, pp. 5).

El aumento de la autonomía de los centros, permitirá a éstos aumentar la oferta global, eliminando la rigidez de la oferta que olvida la pluralidad social de nuestra sociedad y que proporciona por lo tanto una oferta educativa uniforme.

Terminamos insistiendo en la cara o la cruz de la moneda, y a la que ya hemos hecho referencia anteriormente. La consecución de una mayor autonomía por los centros educativos lleva aparejada la rendición de cuentas, la asunción de una mayor responsabilidad en las decisiones que se tomen y, al igual que nos preguntábamos al principio por la autonomía y sus grados, también habría que dilucidar a quién hay que rendir cuentas, sobre qué, como se establece el mecanismo, con qué periodicidad y en qué momento. Cuestiones no sencillas que cuando se solicita y se obtiene mayor grado de autonomía no se consideran o son laterales, pero que cuando hay que cumplir con la obligación contraída, parecen una carga impositiva.

### 3.3. La autonomía en la norma

La autonomía de los centros no es algo novedoso, se viene hablando de ella como una necesidad, y las últimas leyes educativas la van considerando y ampliando. No debe considerarse como un fin al que llegar, sino un medio para que los centros puedan prestar un mejor servicio educativo. La autonomía es pues un requisito para la mejora de los centros y el aumento de la calidad en el proceso educativo. No es una condición suficiente, pero sí necesaria.

Las sucesivas leyes reguladoras de la enseñanza han ido desarrollando los distintos grados de autonomía, pedagógica, organizativa y económica. Han sido los Consejos escolares los encargados de decidir el contenido de la autonomía, especialmente a través de la aprobación de los proyectos educativos de centro. La Lomce cargaba las tintas sobre las direcciones, modificando y fortaleciendo el papel del gobierno de los centros, pero manteniendo el modelo de función pública docente. Se daba con ello un pequeño giro, al pasar de la autonomía de los centros a la autonomía de los directores. La LOMLOE revierte en parte esta situación.

La autonomía de los centros educativos ha sido una constante en las reformas educativas, las cuales le han conferido si no lo prometido, al menos la muestra de su preocupación.

### **Ley General de Educación. Ley 14 de 1970 (LGE)**

La autonomía de los centros que promueve la ley, trata de introducir singularidad dentro de la uniformidad general de los centros. Los artículos clave se refieren a posibilidad de la autonomía bajo ciertas condiciones, y al sometimiento al principio de previa autorización para la apertura y funcionamiento de los centros docentes no estatales.

### **Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. (LOECE)**

La Constitución dedica su multicitado artículo 27 a regular la educación, así, el derecho a la educación (27.1 a), la libertad de enseñanza (27.1 b), la libertad de creación de centros docentes (27.6), la responsabilidad de los poderes públicos de una programación general de la enseñanza (27.5), la ayuda a los centros docentes (27.9), y en la cuestión que nos atañe, la intervención de profesores, padres y alumnos en el control y gestión de esos centros sostenidos con fondos públicos (27.7).

Sin embargo, la LOECE no reflejó en su articulado un desarrollo del artículo 27 sino solo parcialmente, pues no reflejaba el consenso al que hubo que llegar para la aprobación del mismo; dejaba de lado de forma pasiva, aspectos capitales como la programación general de la enseñanza; o de forma activa, al privilegiar desequilibradamente los derechos de los titulares de los centros sobre los de la comunidad escolar; o bien interpretando restrictivamente el derecho de padres, profesores y alumnos a la intervención en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos.

Respecto a la autonomía poco añade, se limita a traspasar lo expresado en la LGE y disponer la autonomía para administrar sus recursos presupuestarios.

### **Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. (LODE)**

La LODE supone un importante impulso al reconocimiento del derecho a la educación que a partir de la Constitución de 1978 se ha configurado como un derecho básico, y habiendo el Estado asumido su provisión como derecho de todos, y no como privilegio de unos pocos.

Norma basada en los principios de libertad e igualdad, para dar respuesta equilibrada al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza, confiere al Estado y a las Comunidades Autónomas el deber de asegurar la provisión de la educación obligatoria en régimen de gratuidad, promoviendo la igualdad de oportunidades.

Dando un paso más en lo establecido en la Constitución, la ley hará especial énfasis en la programación de la enseñanza y la participación, decantándose por el control social y la exigencia de transparencia, por la intervención social (padres, profesores y alumnos) frente a la intervención estatal (poderes públicos).

Con tan elevados fines, no corresponde en esta ley abordar el tema de la autonomía de los centros, que es más propio de asociar con factores de calidad; y sí con la aplicación directa de la libertad de educación y enseñanza y, el derecho a la educación. Sólo en el artículo quince hace una referencia a la autonomía, aunque sometida a varias restricciones.

### **Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. (LOGSE)**

Reconoce la ley a los centros educativos la autonomía pedagógica que les permite desarrollar y completar el currículo en el marco de su programación docente, a la vez que propicia la configuración y ejercicio de la función directiva en los mismos.

A las Administraciones educativas corresponde el fomento de la investigación y de la innovación en los ámbitos curricular, metodológico, tecnológico, didáctico y organizativo. Incluye, como parte de la función docente, la tutoría y la orientación, y establece el derecho del alumnado a recibir ésta en los campos psicopedagógico y profesional. Igualmente considera la formación permanente del profesorado como un derecho y una obligación del profesor, así como una responsabilidad de las Administraciones educativas.

Las Administraciones públicas ejercerán la función inspectora con objeto de asesorar a la comunidad educativa, colaborar en la renovación del sistema educativo, participar en la evaluación del mismo, así como asegurar el cumplimiento de la normativa vigente.

### **Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, evaluación y gobierno de los centros docentes. (LOPEGCE)**

Afirmado y regulado por ley el derecho a la educación para todos (LODE), la LOPEGCE pretende ir más allá en la autonomía de los centros docentes, y como bien expresa en su título, en impulsar la participación responsable de los distintos sectores de la comunidad educativa en las decisiones de los centros docentes.

La Ley extiende al conjunto de los centros sostenidos con fondos públicos la adecuada participación, reforzando las funciones encomendadas al Consejo Escolar, que aparte las que le confiere en la elección del director, destacan dos especiales: por una parte el ejercicio de una mayor autonomía de organización y gestión, y por otra, la determinación de las directrices para elaboración del proyecto educativo del centro.

Una vez que las Comunidades Autónomas han puesto en marcha sus competencias en materia educativa, la ley establece el marco legal para que puedan alcanzar los fines propuestos, atribuyéndoles en correspondencia la responsabilidad para la mejora de la calidad de la enseñanza, y la organización de la autonomía de los centros, su evaluación e inspección.

Dispone en su articulado tres artículos específicos a la autonomía dentro del capítulo dedicado a la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los recursos de los centros educativos. Así, el cinco proporciona el marco para que los centros sean independientes a la hora de establecer su proyecto educativo, curricular y sus normas de funcionamiento. El artículo seis dedicado al completo para definir el proyecto educativo, con los elementos mínimos y aconsejados para ejercer con eficacia dicha autonomía partiendo de las directrices del Consejo Escolar del centro. Y finalmente, el séptimo, para concretar la autonomía en la gestión de los recursos.

### **Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)**

Para la Loce también la autonomía de los centros educativos constituye uno de sus ejes de actuación, declarando como principio de calidad del sistema educativo el refuerzo de su autonomía y la función directiva. Todo ello con el fin de estimular la responsabilidad de éstos en el logro de buenos resultados por sus alumnos.

Define la ley los tres ámbitos a los que nos referimos cuando tratamos el tema de la autonomía de los centros: autonomía pedagógica, organizativa y de gestión económica.

Dos cuestiones destacan del articulado, la autonomía se concede al centro con un motivo claro y definido: la mejora de la educación. La segunda es el compromiso que adquieren las administraciones educativas de fomentar dicha autonomía, lo cual tiene la implicación también doble: establecer las condiciones bajo las cuales se va a conceder dicha autonomía, y procurar los recursos económicos para que se puedan llevar a efecto. La autonomía constituye un pseudocontrato, en el que cada parte adquiere una determinada responsabilidad, el centro aumenta su autonomía

pero a cambio se enfrenta a la obligación de responder de los resultados mediante procedimientos de evaluación.

### **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)**

La Loe da un salto cuantitativo y cualitativo en el concepto de autonomía, dedicándole un amplio articulado a su desarrollo, pero donde pone su especial atención es en la participación y el protagonismo de la comunidad educativa en la organización, el gobierno, el funcionamiento y la evaluación de los centros educativos.

Los centros educativos conocen las características de sus alumnos y el entorno en que desarrollan su actividad, es lógico pues que, si se pretende un acercamiento de la actividad educativa al alumnado para mejorar su rendimiento escolar, las Administraciones educativas establezcan y faciliten el aumento de la autonomía de los centros para que puedan cumplir mejor sus fines educativos.

Se va a exigir a ambas partes un compromiso, a las Administraciones educativas establecer el marco normativo en que los centros se han de desenvolver, y al mismo tiempo, proporcionarles los recursos materiales y humanos para que puedan trabajar en pos del objetivo marcado. A los centros se les permite autonomía en tres vertientes: Pedagógica para elaborar, aprobar y ejecutar sus proyectos educativos, Organizativa para decidir las normas de organización y funcionamiento y, de Gestión de los recursos allegados. A cambio, es preciso adoptar medidas de evaluación y de rendición de cuentas, pues se hace uso de fondos públicos, y por lo tanto la información y transparencia ha de ser fundamental. Para ello se ponen en marcha mecanismos de evaluación para el seguimiento, valoración y mejora de los resultados obtenidos y la eficacia en su empleo.

### **Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. (LOMCE)**

Si la ley anterior asociaba y justificaba la autonomía de los centros educativos con la participación, la Lomce hace hincapié en el concepto de moda en Europa y en la OCDE y por lo tanto en nuestro país, la calidad.

Los estudios internacionales muestran que se mejora la calidad de los sistemas educativos con medidas relacionadas con la autonomía. Así, la nueva ley hará recaer sobre la misma uno de los pilares sobre los que se asienta, pero no de forma aislada, sino acompañada de otros pivotes importantes y relacionados con ella, como el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, o las evaluaciones externas de fin de etapa.

El planteamiento en el preámbulo de la ley es claro, ¿quién mejor que los centros para identificar sus fortalezas y las necesidades de su entorno, para poder tomar decisiones sobre cómo mejorar su oferta educativa y metodológica?

Esta autonomía tiene su envés, pues la ley la une a la estrategia general de la Administración educativa y, al mismo tiempo, a la exigencia de demostrar una mayor transparencia en la rendición de cuentas, que se manifiesta en primer lugar en demostrar que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente, y en segundo lugar que han conducido a una mejora real de los resultados.

### **Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE)**

Como muy bien dice el título de la ley, al ser de modificación de la Loe, está claro que se va a basar en los mismos principios de la ley a la que modifica, si bien actualizados.

La autonomía sigue siendo elemento esencial en la nueva ley, desde la declaración de la autonomía para establecer y adecuar las actuaciones organizativas y curriculares como uno de los principios que rige la ley, siguiendo por la encomienda a los poderes públicos para que presten atención prioritaria entre otros factores que favorecen la calidad de la enseñanza a la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión.

Con respecto a la Loe se establecen modificaciones varias en el uso de su autonomía, la primera referente al currículo, en donde si bien son las administraciones educativas las que han de establecer el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la Ley, se deja a los centros docentes la posibilidad de desarrollar y completar, el currículo de las diferentes etapas y ciclos. Se deja para posterior normativa la concreción del porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo.

Un propósito a desarrollar es la posibilidad de que las administraciones educativas puedan establecer compromisos con aquellos centros que, en uso de su autonomía y basándose en el análisis de sus evaluaciones internas o externas, adopten decisiones o proyectos que sean valorados por dichas administraciones de especial interés para el contexto socioeconómico del centro, para el desarrollo del currículo o para su organización y para la inclusión y la atención a la diversidad del alumnado. Demasiados condicionantes para poder desarrollarse, pero bueno si la normativa que lo desarrolle es adecuada para cumplir tan vastos objetivos.

En el artículo 120 básico de la autonomía, se sigue manteniendo que «Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de



la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen». Y en el mismo artículo, en el ejercicio de su autonomía, se posibilita que los centros puedan adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia, etc., etc.

Y en lo referente a la actuación de la Inspección de educación en este tema tan importante, se modifica el artículo 151 que refiere las funciones de la inspección para concretar que se realizarán «con respeto al marco de autonomía que esta Ley ampara». Y naturalmente al tratar las atribuciones de los inspectores, también concreta que siempre «respetando el ejercicio de la autonomía que la Ley les reconoce».

## 3.4. Los diferentes aspectos de la autonomía

### 3.4.1. Autonomía pedagógica

La autonomía pedagógica arranca tímidamente con la LGE de 1970, al posibilitar que los centros docentes tengan autonomía<sup>38</sup>. La idea aperturista era buena, y aunque quedase en una posibilidad, lo cierto es que ya se veía la necesidad de permitir a los centros un tratamiento diferenciado, acercándolos a los contextos en que se situaran, las características del entorno físico y el entorno socioeconómico, diferenciando y adaptándose a las necesidades de la sociedad civil en que se ubicaran. Lógicamente, y así comienza el artículo, dentro de lo dispuesto en la Ley y las normas que en un futuro se desarrollen.

Dejando a un lado la LOECE, que se limita a copiar el artículo de la LGE, es preciso detenernos en la LODE, pues aunque la relación con la autonomía se hace igualmente por medio de un solo artículo, el quince, (que también es casi copia literal del correspondiente de la LGE), tiene la particularidad de sentar el inicio del tratamiento legislativo de la autonomía pedagógica en la etapa democrática.

<sup>38</sup> Artículo cincuenta y seis.

*Uno. Dentro de lo dispuesto en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, los Centros docentes gozarán de la autonomía necesaria para establecer materias y actividades optativas, adaptar los programas a las características y necesidades del medio en que están emplazados, ensayar y adoptar nuevos métodos de enseñanza y establecer sistemas peculiares de gobierno y administración.*

La LOGSE, tanto en éste como en otros muchos aspectos, vino a dar un impulso a la autonomía de los centros, en primer lugar porque considera la autonomía pedagógica como un principio básico de calidad de la enseñanza que inspira la actividad educativa, en segundo lugar, en una repetición de apartados de los artículos 21 y 57, establecen un deber para las Administraciones educativas, cual es el de fomentar dicha autonomía pedagógica, y que los centros educativos deben concretar en dos instrumentos: el Proyecto Educativo y el Proyecto Curricular. Por último involucra a las Administraciones locales en la labor de promover la relación entre la programación de los centros y el entorno socioeconómico en que se encuentran.

Uno de los mayores impulsos que se han dado a la autonomía pedagógica, viene de la mano de una ley fundamental en nuestro sistema educativo, nos referimos a la Lopegece, pues aparte de reconocer que los centros «dispondrán» de autonomía organizativa y pedagógica, especifica que dicha autonomía se concretará mediante los proyectos educativos, curriculares y, en su caso normas de funcionamiento. Se ha dado un paso importante en la concreción, pues no se trata ahora de posibilidades generales sin definir en el plano corto, sino que la ley dice cómo concretar dicha autonomía, proyectos educativos y curriculares.

Pero no queda la ley en la concreción, sino que en su artículo sexto se encarga de definir lo que se entiende por *Proyecto educativo*<sup>39</sup>. El protagonismo pasa a los órganos de participación del centro, que han de establecer las directrices para fijar los objetivos, prioridades y actuaciones. Deja claro que se tendrá en cuenta el entorno escolar, y pasa a especificar que no se podrá avanzar en el derecho a la educación sin tener en cuenta las necesidades educativas específicas de los alumnos.

En este ir y venir de leyes educativas, que han ido derogando sucesivamente las anteriores, la LOCE se preocupa por el tema, ajena a su corta duración, así, después de reconocer como las anteriores la necesaria autonomía pedagógica y el encargo a las Administraciones educativas del fomento de la misma, establece por primera vez la contraprestación a que estará sometida dicha autonomía, así establece que «irá acompañada de mecanismos de responsabilidad» y, en particular de procedimientos de evaluación.

<sup>39</sup> Artículo 6. Proyecto educativo. 1. Los centros elaborarán y aprobarán un proyecto educativo en el que se fijarán los objetivos, las prioridades y los procedimientos de actuación, partiendo de las directrices del Consejo Escolar del centro. Para la elaboración de dichas directrices deberá tenerse en cuenta las características del entorno escolar y las necesidades educativas específicas de los alumnos, tomando en consideración las propuestas realizadas por el Claustro. En todo caso se garantizarán los principios y objetivos establecidos en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, de Regulación del Derecho a la Educación. 3. El proyecto educativo de los centros privados concertados podrá incorporar el carácter propio al que se refiere el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, que en todo caso deberá hacerse público.

Dedica un extenso artículo 68 a tratar el tema de la autonomía pedagógica especificando:

- La autonomía pedagógica se concretará en todo caso, mediante proyectos educativos, en los cuales se fijarán los objetivos y las prioridades educativas.
- En la elaboración del proyecto se tendrán en consideración exteriormente, las características del centro y su entorno escolar, e interiormente, las necesidades educativas de los alumnos.
- Los centros docentes desarrollarán los currículos establecidos mediante las programaciones didácticas, que se definen como los instrumentos de planificación curricular específicos para cada una de las áreas, asignaturas o módulos.
- Los centros docentes desarrollarán planes de acción tutorial y planes de orientación académica y profesional.

Tras el fugaz paso de la LOCE por el panorama educativo español, la LOE vino con ánimo de permanencia, y convencida de la bondad de la autonomía para los centros educativos, profundiza en los principios establecidos en la Lopegece de respeto a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, concretando la participación como un valor básico en el funcionamiento y gobierno de los centros. Dicha participación no solo asegura el equilibrio entre dos principios fundamentales e indisolubles como son los de calidad y equidad, sino que va a permitir a los centros adecuar su actuación a sus circunstancias concretas y a las características de su alumnado.

En su artículo 120 recoge toda la tradición respecto a la autonomía de los centros que han ido asentando las anteriores leyes, pero donde insiste especialmente, dada su importancia para el centro y para la comunidad educativa, es en la concreción del Proyecto educativo (art. 121).

¿Por qué se necesita cambiar de nuevo la ley educativa? Los estudios internacionales en los que participa España muestran que el sistema educativo español es más equitativo que la media de la OCDE, sin embargo, en el binomio equidad – calidad, es preciso progresar hacia una mejora de la segunda. Y los mismos estudios internacionales ponen de manifiesto que la experiencia existente para la mejora de la calidad de un sistema educativo es adoptar medidas relacionadas, entre otros factores, con una mayor autonomía de los centros docentes.

Así pues, siguiendo las recomendaciones de la OCDE, la reforma del sistema educativo debe plantearse no con una nueva ley que sustituya a la anterior, sino manteniendo ésta y planteando mejoras sobre un marco de estabilidad de la ley existente. Uno de los principios sobre los que se basa la reforma limitada que realiza

la LOMLOE es el aumento de la autonomía de los centros, y para ello, la ley insiste en la necesidad de que cada centro identifique sus fortalezas para tomar decisiones encaminadas a mejorar la calidad de la educación y de los resultados de los alumnos.

Varios artículos resultan fundamentales en la nueva redacción. Destacamos las modificaciones que se realizan en el artículo 120:

Los apartados 3 y 4 del artículo 120 quedan redactados de la siguiente manera:

*3. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.*

*4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.*

Y teniendo en cuenta que la calidad del sistema educativo es un *leitmotiv* de la Ley, el nuevo artículo 122 bis está destinado a fomentar y promover acciones que incrementen la calidad de los centros educativos:

*«Artículo 122 bis. Acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes.*

*1. Se promoverán acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas.*

*Dichas acciones comprenderán medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros.*

*2. Las Administraciones educativas fomentarán acciones de calidad educativa que podrán dirigirse, de manera específica, a aspectos de una etapa o enseñanza de las impartidas por el centro o, de manera general, a aspectos asociados a una consideración integral del centro y podrán tomar como referencia diversos modelos de análisis y gestión. A tal fin, los centros docentes que desarrollen estas acciones deberán presentar una planificación estratégica que incluirá los objetivos perseguidos, los resultados que se pretenden obtener, la gestión que se ha de desarrollar con las correspondientes medidas para lograr los resultados esperados, así como el marco temporal y la programación de actividades.*

*La realización de las acciones de calidad educativa estará sometida a rendición de cuentas por el centro docente.»*

### 3.4.1.1. El Proyecto Educativo de Centro (PEC)

Después de este breve recorrido por las leyes educativas analizando el tratamiento que cada una le otorga al concepto de autonomía pedagógica de los centros educativos, podemos centrarnos en el *Proyecto Educativo de Centro* como un elemento institucional de los centros en el que se concreta la autonomía pedagógica y del que destacamos algunas notas definitorias:

- La autonomía pedagógica se concretará en todo caso, mediante proyectos educativos, en los cuales se fijarán los valores, los fines, los objetivos y las prioridades educativas.
- En la elaboración del PEC se tendrán en consideración exteriormente, las características del entorno social, económico, natural y cultural del centro, e interiormente, las necesidades educativas de los alumnos.
- Los centros docentes desarrollarán los currículos establecidos por la Administración educativa mediante las programaciones didácticas, que se definen como los instrumentos de planificación curricular específicos para cada una de las áreas, asignaturas o módulos.
- El PEC deberá hacerse público con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa.
- Asimismo incluirá un tratamiento transversal de la educación en valores, del desarrollo sostenible, de la igualdad entre mujeres y hombres, de la igualdad de trato y no discriminación y de la prevención de la violencia contra las niñas y las mujeres, del acoso y del ciberacoso escolar, así como la cultura de paz y los derechos humanos.
- Los centros docentes desarrollarán planes de acción tutorial, plan de convivencia, plan de atención a la diversidad, medidas para favorecer y formar en la igualdad y no discriminación.
- Incluirá necesariamente la estrategia digital del centro.
- El proyecto educativo incorporará un plan de mejora, en el que, a partir del análisis de los diferentes procesos de evaluación del alumnado y del propio centro, se planteen las estrategias y actuaciones necesarias para mejorar los resultados educativos y los procedimientos de coordinación y de relación con las familias y el entorno.
- Las Administraciones educativas contribuirán al desarrollo del currículo favoreciendo la elaboración de modelos abiertos de programación docente y de materiales didácticos.

Destacar elementos esenciales dentro de los elementos característicos citados es tarea difícil, pero intentaremos separar algunos, sin ordenación de importancia pero fundamentales todos:

- Los valores y el carácter propio (ideario) del centro.
- Los objetivos generales del centro.



- Plan de convivencia.
- Plan de acción tutorial
- Plan de mejora.
- Estrategias de participación de la comunidad educativa en el centro.

Los dos primeros van a definir las características generales del centro educativo. El acercamiento de los padres a un centro educativo debe quedar claro y definido antes de realizar la matrícula en él. Debe conocer sus notas de distinción, si es público o privado, sostenido con fondos públicos o totalmente privado, religioso o no, regido por una cooperativa o un titular, etc., etc. La educación de los alumnos es algo serio, y por lo tanto, los padres deben conocer de antemano las características de la educación que sus hijos van a recibir. Y en paralelo, ya hemos visto la obligación de los centros de hacerlo público.

Respecto a las dos siguientes, los centros no son ajenos a la evolución de la sociedad, y en un proceso continuo de adaptación a las nuevas costumbres y usos, adecuar sus reglamentos para atender a la convivencia común, con sus características siempre educativas y formativas. Por otra parte, no puede olvidar un centro en su definición ni en su día a día, que está trabajando con alumnos menores de edad, y por lo tanto la acción tutorial se convierte en algo imprescindible. El alumno pasa muchas horas de su vida en el centro educativo, y por lo tanto la acción que el centro realiza a través de sus maestros, profesores, educadores etc., es fundamental; de ahí que la acción tutorial, enmarcada dentro de un plan de acción tutorial, se haya destacado como esencial.

Proponiendo siempre una educación de calidad, es inevitable la mejora continua, que se conseguirá a través de la evaluación interna y externa. La reflexión y el análisis de los datos recogidos en las evaluaciones, en la evaluación final, pruebas externas, así como los proporcionados por los cambios sociales de las familias y el entorno económico aportarán elementos suficientes para la confección de un plan de mejora anual no solo de los resultados académicos, sino de todos los aspectos susceptibles de cambiar para bien en el centro educativo.

Por último, destacar la intervención de profesores, padres y alumnos en la responsabilidad de la vida de un centro. Los centros no son instituciones sin conexión entre sus miembros, ni tampoco la suma de todos, precisamente la aportación de cada uno de ellos, su empuje y dedicación, hará que el resultado total no sea la suma, sino que se induzca un «algo más» que en vez de sumar multiplique y que cree un espíritu de pertenencia, de compañerismo, de realización personal.

### 3.4.1.2. Las Programaciones didácticas

Las programaciones didácticas son el documento de referencia que guía la actividad docente en el desarrollo de las áreas, materias, módulos o asignaturas a desarrollar por los equipos docentes en Educación Primaria o los departamentos didácticos en Educación Secundaria.

Las programaciones didácticas deben ser concordantes con:

- El currículo oficial.
- El Proyecto Educativo del Centro.
- Las directrices y criterios establecidos por la Comisión de Coordinación Pedagógica.

#### Elementos

Las programaciones didácticas recogerán los siguientes aspectos para cada una de las áreas, materias, módulos o asignaturas:

- a) La contribución de la materia a la adquisición de las competencias básicas.
- b) Los objetivos, contenidos, criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables (con carácter orientativo) de cada uno de los cursos en los que se imparte la materia.
- c) Los métodos pedagógicos.
- d) Las estrategias de animación a la lectura y el desarrollo de la expresión oral y escrita.
- e) La distribución temporal de los contenidos.
- f) Utilización de las TIC.
- g) Actividades para la recuperación de materias pendientes del curso anterior.
- h) Medidas de atención a diversidad y adaptaciones curriculares en su caso.
- i) Desdobles, refuerzos y apoyos
- j) Los procedimientos e instrumentos de evaluación de los alumnos:
- k) Criterios de calificación.
- l) Pérdida del derecho a la evaluación continua.
- m) Materiales y recursos didácticos.
- n) Actividades complementarias y extraescolares.

### 3.4.1.3. La LOMLOE y el art. 6.bis

La LOMLOE ya en su preámbulo plantea como uno de los pilares que justifican la reforma, la mejora de la calidad, y para ello sirven de base los estudios internacionales de sistemas educativos que tomando medidas relativas a la flexibilización de las trayectorias educativas, se adaptan de forma más adecuada a las capacidades y aspiraciones de los alumnos.

Para la transformación del sistema educativo se procede a una revisión curricular, simplificando su desarrollo, sin olvidar que debe proporcionar al alumno un conocimiento sólido de los contenidos que garantice la efectividad en la adquisición de las competencias básicas. Al mismo tiempo, se aumenta la autonomía de los centros para que éstos tengan la capacidad suficiente para identificar sus fortalezas, estudiar el entorno en el que están ubicados y, en definitiva poder tomar decisiones para adecuar la oferta educativa a los alumnos y sus familias.

El artículo seis se redacta completamente nuevo, definiendo lo que se entiende por currículo y los elementos que lo integran:

#### Artículo 6. Currículo.

*1. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por currículo el conjunto de objetivos, competencias, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas en la presente Ley.*

*En el caso de las enseñanzas de formación profesional, se considerarán parte del currículo los resultados de aprendizaje.*

*2. El currículo irá orientado a facilitar el desarrollo educativo de los alumnos y alumnas, garantizando su formación integral, contribuyendo al pleno desarrollo de su personalidad y preparándoles para el ejercicio pleno de los derechos humanos, de una ciudadanía activa y democrática en la sociedad actual. En ningún caso podrá suponer una barrera que genere abandono escolar o impida el acceso y disfrute del derecho a la educación.*

*3. Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.*

*4. Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.*

*5. Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores. Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los cen-*



*tros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.*

*Las Administraciones educativas podrán, si así lo consideran, exceptuar los cursos de especialización de las enseñanzas de Formación Profesional de estos porcentajes, pudiendo establecer su oferta con una duración a partir del número de horas previsto en el currículo básico de cada uno de ellos.*

*6. Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.*

La concepción del currículo resalta como elemento básico, fundamental, las competencias, que integran conocimientos con habilidades y valores. No trata de forma independiente los contenidos como se ha venido haciendo, sino que ayuda con las habilidades cognitivas y las no cognitivas (resiliencia, perseverancia, esfuerzo) tan importantes no solo en el éxito de los estudios sino en el desenvolvimiento en la sociedad.

Para evaluar el aprendizaje de los alumnos se utilizan los criterios de evaluación, pues integran las diferentes capacidades referidas a los contenidos, y que nos dirán si los alumnos (al final de curso) han alcanzado los objetivos de cada materia, y si han adquirido las competencias básicas. Los objetivos no deben confundirse con los criterios de evaluación, pues mientras que los primeros expresan lo que queremos conseguir, con los criterios de evaluación constatamos si el alumno lo ha conseguido o no.

¿Y los estándares? Pues tanto éstos como los indicadores, no son más que la explicitación de los criterios de evaluación. Son la expresión de lo que los alumnos deben «saber» y «saber hacer» para cada materia y nivel (La DT 2.ª bis de la LOMLOE establece su carácter orientativo).

Establecido el concepto de currículo, corresponde ahora considerar los distintos niveles de concreción en la planificación y desarrollo de los currículos, para ello se fija la redacción del artículo 6 bis que realiza la distribución de competencias:

**El primer nivel** corresponde al Gobierno de la nación, es básico y por tanto de ámbito estatal.

Corresponde al Gobierno en relación a la ordenación general del sistema educativo (artículo 6 bis):

- a) La ordenación general del sistema educativo.*
- b) La programación general de la enseñanza, en los términos establecidos en los artículos 27 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.*

- c) *La fijación de las enseñanzas mínimas a que se refiere el artículo anterior.*
- d) *La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de las 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.*
- e) *La alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.*

Del mismo modo, corresponde al Gobierno (art.6):

- 3. *Con el fin de asegurar una formación común y garantizar la validez de los títulos correspondientes, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, fijará, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, los aspectos básicos del currículo, que constituyen las enseñanzas mínimas. Para la Formación Profesional fijará así mismo los resultados de aprendizaje correspondientes a las enseñanzas mínimas.*
- 4. *Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.*
- 9. *En el marco de la cooperación internacional en materia de educación, el Gobierno, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 6 bis, podrá establecer currículos mixtos de enseñanzas del sistema educativo español y de otros sistemas educativos, conducentes a los títulos respectivos.*

**El segundo nivel** corresponde a las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas, por lo tanto, solo tiene un ámbito autonómico. El citado artículo 6 es escueto:

- 4. *Las enseñanzas mínimas requerirán el 50 por ciento de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua cooficial y el 60 por ciento para aquellas que no la tengan.*
- 5. *Las Administraciones educativas establecerán el currículo de las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley, del que formarán parte los aspectos básicos señalados en apartados anteriores.*
- 6. *Las Administraciones educativas revisarán periódicamente los currículos para adecuarlos a los avances del conocimiento, así como a los cambios y nuevas exigencias de su ámbito local, de la sociedad española y del contexto europeo e internacional.*

Y el 6 bis es más escueto todavía:

- 3. *Corresponde a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de educación y el desarrollo de las disposiciones de la presente Ley Orgánica.*

**El tercer nivel** corresponde a los centros docentes, que desarrollarán y completarán el currículo fijado.

El artículo 6, dentro del apartado cinco concreta:

*5. .... Los centros docentes desarrollarán y completarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en el uso de su autonomía y tal como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley. Las Administraciones educativas determinarán el porcentaje de los horarios escolares de que dispondrán los centros docentes para garantizar el desarrollo integrado de todas las competencias de la etapa y la incorporación de los contenidos de carácter transversal a todas las áreas, materias y ámbitos.*

### 3.4.2. Autonomía organizativa

Un centro escolar que se proponga una mejora de la calidad centrada en el éxito y la equidad escolares requiere ineludiblemente una atención a la diversidad del alumnado y tiene necesariamente que ser flexible en su organización para adaptarse mejor a la heterogeneidad de sus alumnos. Debe reforzarse, pues, la autonomía organizativa de los centros docentes a fin de que puedan adaptar su estructura a las necesidades de su alumnado:

- una racional distribución de los horarios de los alumnos,
- una detección temprana de las dificultades de los alumnos para poner en marcha los apoyos necesarios.
- una formación del profesorado en metodologías y estrategias que faciliten la cooperación y el trabajo en equipo.

La autonomía organizativa se va a concretar en tres documentos:

- *Normas de organización y funcionamiento*
- *Programación General Anual (PGA)*
- *Memoria anual*

Pero antes de entrar en las características de cada uno de ellos, hemos de recorrer su génesis en las distintas leyes educativas. Primeramente las leyes dedican artículos específicos a la autonomía organizativa LODE (art 25), LOGSE (art 57), LOCE (art 69), y en lo relativo a la LOE, al tener como uno de sus ejes la calidad, ha de llevar aparejada una fuerte flexibilidad del sistema educativo para poder adaptarse a las características de los alumnos. Para ello, se obliga a reconocer a los centros autonomía en su organización y funcionamiento.

Corresponde a las Administraciones establecer el marco general común para todos los centros y a su vez permitir que puedan tener su propio espacio de autonomía.

La LOE-LOMLOE establece como uno de sus principios generales el de la participación, y este valor básico se va a manifestar en la participación de la comunidad educativa en los órganos colegiados de control y gobierno, especialmente en el Consejo Escolar. Dos artículos dedica la ley al tratamiento de la autonomía:

## CAPÍTULO II. Autonomía de los centros

### Artículo 120. Disposiciones generales.

- 1. Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.*
- 2. Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.*
- 3. Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren, una vez que sean convenientemente evaluados y valorados. Los centros sostenidos con fondos públicos deberán rendir cuentas de los resultados obtenidos.*
- 4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.*
- 5. Cuando estas experimentaciones, planes de trabajo o formas de organización puedan afectar a la obtención de títulos académicos o profesionales, deberán ser autorizados expresamente por el Gobierno.*

### Artículo 124. Normas de organización, funcionamiento y convivencia.

- 4. Las Administraciones educativas facilitarán que los centros, en el marco de su autonomía, puedan elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento.*

Para la LOMLOE las recomendaciones de la OCDE suponen una luz a seguir en el campo educativo, y siendo la autonomía de los centros un factor para mejorar los resultados, va a modificar determinados artículos de la LOE e introducir otros nuevos, para favorecer el conocimiento sólido de los contenidos que garantice que las competencias se adquieren efectivamente.

El proceso de cambio curricular lleva aparejada una mayor autonomía a la función docente que implicará una mayor dedicación de los centros en la definición y el tratamiento de los currículos, permitiendo a su vez una mayor personalización de la educación con la intervención directa del profesorado.

*Los centros docentes desarrollarán y complementarán, en su caso, el currículo de las diferentes etapas y ciclos en uso de su autonomía, tal y como se recoge en el capítulo II del título V de la presente Ley.*

Da una nueva redacción a los artículos 120 y 122, y añade un nuevo artículo 122 bis consecuencia de la preocupación de la ley por la calidad de los centros docentes:

*1. Se promoverán acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes, mediante el refuerzo de su autonomía y la potenciación de la función directiva, según establezcan el Gobierno y las Administraciones educativas.*

*Dichas acciones comprenderán medidas honoríficas tendentes al reconocimiento de los centros, así como acciones de calidad educativa, que tendrán por objeto el fomento y la promoción de la calidad en los centros.*

*3. Las Administraciones educativas fomentarán acciones de calidad educativa que podrán dirigirse, de manera específica, a aspectos de una etapa o enseñanza de las impartidas por el centro o, de manera general, a aspectos asociados a una consideración integral del centro y podrán tomar como referencia diversos modelos de análisis y gestión. A tal fin, los centros docentes que desarrollen estas acciones deberán presentar una planificación estratégica que incluirá los objetivos perseguidos, los resultados que se pretenden obtener, la gestión que se ha de desarrollar con las correspondientes medidas para lograr los resultados esperados, así como el marco temporal y la programación de actividades.*

*La realización de las acciones de calidad educativa estará sometida a rendición de cuentas por el centro docente.*

### 3.4.2.1. El Plan de Convivencia

La vida interna en los centros escolares está sujeta a los problemas de convivencia propios de la infancia y juventud y su relación con los adultos. Es admitido que no se puede llevar a cabo el proceso educativo en los centros si no se cuenta con un adecuado clima de trabajo y respeto. Para ello es preciso que los centros establezcan sus normas de convivencia y de conducta y que todos los sectores de la comunidad educativa las acepten y las respeten.

El Plan de Convivencia es el documento institucional interno del centro en el que se concretarán los derechos y deberes del alumnado y de los demás miembros de la comunidad educativa, que habrán de ser coherentes con las normas de organización y funcionamiento del centro, ya que según el art.124.1 de la LOE habrán de garantizar el cumplimiento del Plan de Convivencia.

Las normas de convivencia de los centros educativos constituyen un elemento indispensable en la educación de los alumnos, no sólo porque regulan sus derechos y deberes, sino también porque tratan de propiciar un clima idóneo de responsabilidad, trabajo y esfuerzo. Recordar que la educación tiene por objeto promover el

pleno desarrollo de la personalidad, como establece la CE en su art 10<sup>40</sup>, y proporcionar una formación en el conjunto de valores que hagan posible la vida en sociedad al fomentar hábitos de convivencia, respeto mutuo y sentido de la responsabilidad.

LOE y LOMLOE regulan la convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en sus artículos 120 y 124:

#### Art. 120.

*4. Los centros, en el ejercicio de su autonomía, pueden adoptar experimentaciones, innovaciones pedagógicas, programas educativos, planes de trabajo, formas de organización, normas de convivencia o ampliación del calendario escolar o del horario lectivo de ámbitos, áreas o materias, en los términos que establezcan las Administraciones educativas y dentro de las posibilidades que permita la normativa aplicable, incluida la laboral, sin que, en ningún caso, suponga discriminación de ningún tipo, ni se impongan aportaciones a las familias ni exigencias para las Administraciones educativas.*

#### Art. 124. Normas de organización, funcionamiento y convivencia.

*1. Los centros elaborarán un plan de convivencia que incorporarán a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar, la concreción de los derechos y deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de su incumplimiento con arreglo a la normativa vigente, tomando en consideración la situación y condiciones personales de los alumnos y alumnas, y la realización de actuaciones para la resolución pacífica de conflictos con especial atención a las actuaciones de prevención de la violencia de género, igualdad y no discriminación.*

*2. Las normas de convivencia y conducta de los centros serán de obligado cumplimiento, y deberán concretar los deberes de los alumnos y alumnas y las medidas correctoras aplicables en caso de incumplimiento, tomando en consideración su situación y condiciones personales.*

*Las medidas correctoras tendrán un carácter educativo y recuperador, deberán garantizar el respeto a los derechos del resto de los alumnos y alumnas y procurarán la mejora en las relaciones de todos los miembros de la comunidad educativa.*

*Las medidas correctoras deberán ser proporcionadas a las faltas cometidas. Aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como origen o consecuencia una discriminación o acoso basado en el género, orientación o identidad sexual, o un origen racial, étnico, religioso, de creencias o de discapacidad, o que se realicen contra el alumnado más vulnerable por sus características personales, sociales o educativas tendrán la calificación de falta muy*

<sup>40</sup> **TÍTULO PRIMERO. De los Derechos y Deberes Fundamentales**  
**Artículo 10**

*1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.*  
*2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

*grave y llevarán asociada como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro.*

*Las decisiones de adoptar medidas correctoras por la comisión de faltas leves serán inmediatamente ejecutivas.*

*3. Los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública.*

La ley deja claro que todos los centros deben incluir en su proyecto educativo un Plan de Convivencia, así como establecer las normas que garanticen su cumplimiento. Asimismo, dispone que sean las Administraciones de las Comunidades Autónomas quienes establezcan el marco regulador que permita a los centros públicos y privados concertados elaborar sus propios planes de convivencia. Los centros privados no concertados, según el artículo 25 de la LODE, gozarán de autonomía para establecer su régimen interno, elaborar el proyecto educativo, ... establecer las normas de convivencia y ...

Los elementos que debe tener el Plan de Convivencia los podemos concretar en:

- Normas de Convivencia, de obligado cumplimiento para la comunidad educativa.
- Las competencias y responsabilidades del profesorado y del equipo directivo, así como las funciones que corresponden al Consejo Escolar y al Director.
- Las diversas acciones de la comunidad educativa para construir un clima escolar que facilite una educación para todos.
- El tratamiento educativo de los conflictos y los procedimientos de actuación que han de regular la convivencia escolar.

### 3.4.2.2. Programación General Anual (PGA)

La planificación educativa constituye el elemento fundamental para dar cauce al artículo 120 de la LOE que otorga autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo, el cual se concretará en el Proyecto Educativo de Centro.

La LOE establece en el artículo 125 referencia concreta y detallada de la PGA:

Artículo 125. Programación general anual.

*Los centros educativos elaborarán al principio de cada curso una programación general anual que recoja todos los aspectos relativos a la organización y funcionamiento del centro, incluidos los proyectos, el currículo, las normas, y todos los planes de actuación acordados y aprobados.*

La programación general anual es el documento en el que cada centro educativo expresa las decisiones relativas a su organización y funcionamiento y planifica las actividades de un curso académico. La elaboración de la PGA debe partir de la revisión de la Memoria del curso anterior, en la que se harán constar, no sólo los resultados obtenidos, sino también el análisis de las actividades desarrolladas y las propuestas de mejora. Para ello, los centros deben fijar unos criterios de evaluación o indicadores de logro que permitan realizar un seguimiento y una posterior evaluación del nivel de consecución de los objetivos propuestos y de los resultados alcanzados.

En resumen, la eficacia de la PGA y de la Memoria Anual depende, en gran medida, de la relación inteligente entre estos dos documentos.

La vigencia de este proyecto, limitada a un curso académico, propicia su actualización periódica. De esta manera los centros disponen de un instrumento renovable, capaz de adaptarse a nuevos contextos y asumir las medidas de mejora y los ajustes, derivados de la reflexión sobre los procesos y resultados obtenidos en el curso anterior.

### Elementos

- a) Objetivos generales del centro para el curso.
- b) Los criterios pedagógicos para la elaboración de los horarios del centro.
- c) El Proyecto Educativo de Centro o sus modificaciones :
- d) Plan de Convivencia. Adecuación de las Normas de convivencia al marco regulador de la convivencia en los centros docentes que establezca cada Comunidad Autónoma (en la Comunidad de Madrid el establecido en el Decreto 32/2019, de 9 de abril).
- e) Programaciones didácticas de todas las enseñanzas que se imparten en el centro, con especial atención a los cursos que se implantan.
- f) Plan de Atención a la Diversidad (incluido el Plan de Compensación Educativa).
- g) Estrategia digital del centro. Plan de trabajo del TIC.
- h) El Programa de las actividades extraescolares y servicios complementarios.
- i) Documento de Organización del Centro (DOC).
- j) Otras decisiones de carácter anual que afecten a la organización y funcionamiento del centro:
  - Plan de trabajo de la Comisión de Coordinación Pedagógica.
  - Planificación de las sesiones de evaluación.
  - Planificación de la información a las familias: entrevistas con los padres.



- Medidas adoptadas por el centro para mejorar los resultados obtenidos en las pruebas externas celebradas el curso anterior.
- Participación en Programas, Proyectos Institucionales,.....
- Plan de trabajo de los profesores mayores de 55 años.

### 3.4.2.3. Memoria Anual (MA)

La PGA y la Memoria de final de curso son documentos preceptivos cuya elaboración establece la normativa.

La elaboración de la Memoria es un trabajo útil si teniendo verdadera conexión con la PGA, a la que ha de evaluar, sirve como instrumento de reflexión, de evaluación interna de la comunidad educativa y le permite detectar lo que ha funcionado bien en el centro y se debe mantener, pero sobre todo le permite saber lo que no ha funcionado tan bien o ha dado peores resultados de lo esperado y por ello, se debe modificar.

Para que la utilidad de ambos documentos sea real deben estar vinculados. Deben elaborarse de manera cohesionada para que puedan constituir un verdadero círculo de mejora continua en los centros y que en último término tengan incidencia en lo más importante: el trabajo en las aulas.

Porque son los procesos los que conducen a los resultados, junto con los segundos deben evaluarse también los primeros. Esto debe ser tenido muy en cuenta en las Memorias de cada departamento didáctico o equipo docente que deben ser un análisis de los resultados académicos de los alumnos, de la planificación didáctica aplicada, pero también de los procesos de enseñanza y de aprendizaje con especial atención y reflexión a la práctica docente y a la acción tutorial.

La Memoria debe ser concisa, útil, técnica y rigurosa, y por supuesto, clara en la forma y en el fondo. No debe ser pues, una sucesión de documentos parciales sino que ha de poseer un enfoque global, de este modo, se habrá transformado un documento de planificación obligatorio, en un instrumento útil y vivo, participado por la comunidad educativa, lo cual redundará en el objetivo último de la Memoria: mejorar el servicio educativo que presta el centro.

Los elementos que debe tener la Memoria Anual los podemos concretar en:

### Aspectos Generales de la Memoria

- a) Informe del Consejo Escolar sobre el grado de cumplimiento de la PGA, valorando el nivel de consecución de los objetivos propuestos.
- b) Informe del Claustro, referido a cuestiones de su competencia.
- c) Relación con los sectores de la comunidad educativa, en especial con las familias de los alumnos y las instituciones con las que tiene relación.

### Evaluación global de los objetivos previstos en la Programación General Anual

- a) Aprobar y evaluar la Programación General Anual y su grado de cumplimiento.
- b) Valoración del nivel de consecución de los objetivos propuestos.
- c) Analizar los factores que han intervenido en la consecución, o no, de esos objetivos.
- d) Formular propuestas de mejora.

### Resultados del centro

- a) Análisis de los resultados académicos.
- b) Comparación con los resultados de las evaluaciones externas. EvAU en su caso.
- c) Detección de problemas; valoración y planteamiento de soluciones.

### Evaluación de la organización y funcionamiento de los Departamentos didácticos-Equipos de ciclo

- a) Programaciones didácticas: grado de cumplimiento de la programación. Análisis de los resultados obtenidos en cada una de las áreas o materias comparándolos con los de los años anteriores, y con las pruebas externas. Se valorará la utilización de las TIC y la aplicación de las Competencias Básicas/Clave.
- b) Evaluación y recuperación: idoneidad de los procedimientos e instrumentos de evaluación (en especial, las pruebas iniciales) y de los planes de recuperación para alumnos con áreas pendientes.
- c) Funcionamiento del Departamento-Equipo de ciclo.  
Valoración del mismo

### Valoración de los planes, proyectos institucionales y programas educativos

- a) Valoración del Plan de Atención a la Diversidad y de los refuerzos, apoyos, desdobles, etc.

- b) Análisis del Plan de Acción Tutorial con especial indicación de los posibles procedimientos de acogida a los nuevos alumnos.
- c) Análisis de la incorporación de las TIC en el Centro. Valoración general de la utilización de los recursos disponibles
- d) Plan de convivencia. Adecuación a la norma. Tipos de casos y evolución.
- e) Proyectos institucionales en los que participa el centro.
- f) Relación de medidas adoptadas y resultados obtenidos en referencia al absentismo escolar.

### Propuestas de mejora

Se trata del apartado más importante de la Memoria, puesto que supone la culminación de todo el proceso evaluador y su proyección hacia el siguiente curso mediante propuestas que mejoren la calidad del centro.

Las propuestas que se recojan en la Memoria deben convertirse en objetivos de la PGA del próximo curso; por ello, sería también conveniente asignar responsables para su puesta en práctica.

Será significativo el número y la calidad de las propuestas de mejora para el siguiente curso, desde las dirigidas a mejorar los departamentos o los equipos, y la coordinación interdepartamental, pasando por las dirigidas a los alumnos como el plan de fomento a la lectura o la mejora del proceso de enseñanza aprendizaje, hasta las que tienen como objetivo a los profesores con su plan de formación y en su trabajo en el centro como es la mayor potenciación de las TIC o el bilingüismo. Las propuestas deben ser abordadas con realismo y practicidad dentro de la independencia de la autonomía organizativa y pedagógica que le confiere la normativa.

Y como los centros no son una unidad aislada, hay que ser ambiciosos en los proyectos, y se ha de considerar la potenciación de las relaciones con las familias y con las instituciones del entorno. Visión global del centro con propuestas generales.

Naturalmente tener siempre presente que cualquier plan de mejora pasa por la implicación, sin excepciones, de todo el profesorado.

### 3.4.3. Autonomía de gestión

La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha provocado un incremento exponencial del gasto público que solo se ha puesto de manifiesto, al creer que conllevaba una ausencia absoluta de control externo.

Esta constatación económica puede servir de reflexión para cuidar la normativa que ha de regular la autonomía de los centros educativos, pues puede dar lugar a ofertas educativas que beneficien a determinados centros u organizaciones, y devengan en un sistema educativo distorsionado al faltar elementos comunes como la homogeneidad y formación común.

Y es que la autonomía en la gestión de los centros se está manifestando como un elemento diferenciador, que refleja el éxito o el fracaso de la puesta en práctica de las políticas educativas, pues resultados globales a nivel nacional, cuando se desagregan por Comunidades Autónomas reflejan una gran variación, manifestando que aunque la ley educativa es la misma, unas CC.AA. obtienen resultados diferentes a las otras, y desde este punto de vista, están gestionando los recursos disponibles en su territorio con más eficiencia que otras.

Antes de pasar a ver la referencia normativa de la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios en los términos que se establecen en las leyes y los reglamentos vigentes, es conveniente comentar determinados términos y su significado, precisamente por ser los más alejados del ámbito docente de los centros educativos.

En primer lugar, se ha de diferenciar entre *gestión económica* y gestión administrativa, pues la primera se entiende como la utilización responsable por el propio centro de todos aquellos recursos necesarios para su funcionamiento de forma que pueda alcanzar sus objetivos. Mientras que la *gestión administrativa* es el proceso de toma de decisiones realizado por los órganos de dirección, administración y control de un centro docente, basado en los principios y métodos de administración.

La gestión económica del centro educativo, se rige por los principios de eficacia, de economía, de caja y de presupuesto único. Debe someterse también al principio de presupuesto inicial nivelado en la previsión de ingresos y gastos y, al principio de rendición de cuentas.

Para conseguir los objetivos que pretenden en sus correspondientes proyectos educativos, los centros docentes disponen del instrumento básico de planificación económica que constituye el presupuesto. El presupuesto es único y su vigencia coincide con el año natural.

Se entiende por *presupuesto* el documento en el que se consignan de manera sistemática y cuantificada la previsión de los ingresos y la capacidad máxima de gastos que se pueden hacer durante un ejercicio económico. El presupuesto se elabora al inicio del ejercicio presupuestario por la dirección del centro y lo aprobará, previa consulta preceptiva al Consejo Escolar, según las normativas reglamenta-

rias de la gestión económica de cada Administración educativa competente, o en las Instrucciones que al respecto dicten las Consejerías o Departamentos de Enseñanza respectivos.

La autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios se remonta a la Ley 12/1987, de 2 de julio, sobre establecimiento de la gratuidad de los estudios de Bachillerato, Formación Profesional y Artes Aplicadas y Oficios Artísticos en los centros públicos y la autonomía de gestión económica. Dedicó la ley tres artículos que tendrán prácticamente vigencia hasta la actualidad:

Artículo nueve.

*Los Centros docentes públicos no universitarios dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos que se establecen en la presente Ley.*

Artículo diez.

*Los ingresos que los Centros docentes pudieran obtener derivados de la prestación de servicios distintos de los gravados por las tasas que se regulan en la presente Ley, así como los producidos por legados, donaciones y venta de bienes, podrán ser aplicados a sus gastos de funcionamiento.*

Artículo once.

*Corresponde al Consejo Escolar del Centro aprobar la aplicación a los gastos de funcionamiento de los ingresos a que se refiere el artículo anterior.*

Posteriormente la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, estableció por primera vez el régimen jurídico relativo a la autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios; modifica parcialmente la anterior, y añade un nuevo artículo:

«Artículo 14.

*Dado el carácter «en firme» de los fondos recibidos del Presupuesto del Estado y de lo dispuesto en el artículo 12.2 respecto de los de otra procedencia, el saldo de Tesorería que arrojen las cuentas de gestión no será objeto de reintegro y quedará en poder de los Centros Docentes para su aplicación a gastos, teniendo en todo caso dicho saldo la consideración de parte integrante del Tesoro Público.»*

La referencia en las distintas leyes educativas es pequeña, limitándose a constatar el hecho de la autonomía en la gestión económica, así la LOGSE:

Artículo 58.

- 1. Los centros docentes estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para garantizar una enseñanza de calidad.*
- 2. Los centros públicos dispondrán de autonomía en su gestión económica en los términos establecidos en las leyes.*

La Lopegece, dedica también un par de artículos a la autonomía en la gestión de los centros docentes, pero presenta la particularidad de dejar un ancho margen normativo a las distintas Administraciones educativas en todo lo no legislado por la ley y la ya referida 12/87. Establece en su artículo 7 que los centros docentes públicos que impartan enseñanzas reguladas por la Logse, dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con lo establecido por dicha ley, así como en la normativa propia de cada Administración educativa.

La LOE (2006), dedica al tema de la autonomía de gestión tres artículos, los 120, 122 y 123 que la LOMLOE (2020) modifica:

#### Artículo 120. Disposiciones generales.

*Los centros dispondrán de autonomía pedagógica, de organización y de gestión en el marco de la legislación vigente y en los términos recogidos en la presente Ley y en las normas que la desarrollen.*

*Los centros docentes dispondrán de autonomía para elaborar, aprobar y ejecutar un proyecto educativo y un proyecto de gestión, así como las normas de organización y funcionamiento del centro.*

*Las Administraciones educativas favorecerán la autonomía de los centros de forma que sus recursos económicos, materiales y humanos puedan dar respuesta y viabilidad a los proyectos educativos y propuestas de organización que elaboren,*

#### Artículo 122. Recursos.

*1. Los centros estarán dotados de los recursos educativos, humanos y materiales necesarios para ofrecer una enseñanza de calidad y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación.*

*2. Las Administraciones educativas podrán asignar mayores dotaciones de recursos a determinados centros públicos o privados concertados, en razón de los proyectos que así lo requieran o en atención a las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan. Dicha asignación quedará condicionada a la rendición de cuentas y justificación de la adecuada utilización de dichos recursos.*

*3. Los centros docentes públicos podrán obtener recursos complementarios, previa aprobación de su Consejo Escolar, en los términos que establezcan las Administraciones educativas, dentro de los límites que la normativa vigente establece. Estos recursos no podrán provenir de las actividades llevadas a cabo por las asociaciones de padres, madres y de alumnos y alumnas en cumplimiento de sus fines y deberán ser aplicados a sus gastos, de acuerdo con lo que las Administraciones educativas establezcan.»*

#### Artículo 123. Proyecto de gestión de los centros públicos.

*1. Los centros públicos que impartan enseñanzas reguladas por la presente Ley dispondrán de autonomía en su gestión económica de acuerdo con la normativa establecida en la presente Ley así como en la que determine cada Administración educativa.*

*2. Las Administraciones públicas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos la adquisición de bienes, contratación de obras, servicios y suministros, de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y, en su*

*caso, con la legislación autonómica en materia de contratación del sector público, y con los límites que en la normativa correspondiente se fijen. El ejercicio de la autonomía de los centros para administrar estos recursos estará sometido a las disposiciones que las Administraciones públicas establezcan para regular el proceso de contratación, de realización y de justificación del gasto.*

*3. Para el cumplimiento de sus proyectos educativos, los centros públicos podrán formular requisitos de titulación y capacitación profesional respecto de determinados puestos de trabajo del centro, de acuerdo con las condiciones que establezcan las Administraciones educativas.*

*4. Los centros públicos expresarán la ordenación y utilización de sus recursos, tanto materiales como humanos, a través de la elaboración de su proyecto de gestión, en los términos que regulen las Administraciones educativas.*

*5. Las Administraciones educativas podrán delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las competencias que determinen, incluidas las relativas a gestión de personal, responsabilizando a los directores de la gestión de los recursos puestos a disposición del centro.*

Dos cuestiones resaltan de los artículos, la primera es que ambos están dirigidos a los centros públicos, por lo que los centros privados seguirán regidos por sus normas establecidas en la LODE en sus art. 25 y 57. La segunda es la introducción de un instrumento institucional como es el Proyecto de Gestión (al que posteriormente nos referiremos) para la gestión de la actividad económica consecuencia de la autonomía de los centros educativos.

Finalmente, en su Disposición final cuarta sobre Autonomía de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios, establece que continuará en vigor, con las modificaciones derivadas de la presente ley, la Ley 12/1987, de 2 de julio, debiendo añadir lo ya referido sobre las CC.AA. para regular los procesos y procedimientos derivados de la gestión económica de los fondos que manejan dichos los centros educativos.

*El Proyecto de Gestión* pasa a ser el instrumento básico en la gestión económica de los centros, así como de la ordenación y utilización de sus recursos. Se deja en manos de las administraciones educativas, no solo para su regulación, sino para delegar en los órganos de gobierno de los centros públicos las contrataciones y adquisiciones.

El elemento fundamental de gestión de los centros es el Presupuesto, respecto del cual hay que considerar:

- No parte de cero, sino que se incluye el remanente del presupuesto anterior
- Constarán los ingresos afectados a un fin determinado. En este caso sólo se pueden destinar al pago de los gastos para la finalidad para la que han sido aprobados.

- También constarán las aportaciones para material escolar y salidas programadas dentro de la actividad reglada, las aportaciones del AMPA y las indemnizaciones de seguros.
- Incluirá todos los gastos que se tenga aprobado realizar.
- Los ingresos aportados por las familias para colonias y actividades similares no gratuitas que tengan la consideración de actividad del centro, se han de incluir en las partidas extrapresupuestarias y crear las subpartidas correspondientes.
- La gestión del comedor escolar y las actividades extraescolares, en el caso que sea el centro el encargado de llevarlas a término, se implementarán en un presupuesto y cuenta bancaria diferenciada del presupuesto del centro.
- En el caso de los centros de educación infantil, primaria y educación especial, no se incluyen los gastos relacionados con el mantenimiento, calefacción, limpieza, seguridad,... porque corren a cargo del municipio donde se encuentren ubicados.

La normativa a nivel ministerial en la gestión económica de los centros docentes se encuentra en el Real Decreto 2723/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla la autonomía en la gestión económica de los centros docentes públicos, y posteriormente por la Orden de 23 de septiembre de 1999 que desarrolla el Real Decreto. Ambos se han quedado como base para las actuaciones de los centros, pues la mayoría de las CC.AA. han ido desarrollando y publicando sus respectivos manuales de gestión económica por el que se han de regir los centros dependientes de su gestión autonómica.

Finalmente, de cara al exterior del centro, los centros públicos necesitan realizar contratos onerosos con empresas y organismos externos (obras, servicios y suministros), dichos contratos, con independencia de su naturaleza jurídica, tienen la consideración de contratos del sector público. La contratación pública está regulada a nivel de normativa básica estatal por el Decreto-Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (BOE del 16 de noviembre).

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en vigor desde el 9 de marzo de 2018, produce una serie de cambios sustanciales para la gestión económica de los centros. Estos cambios se resumen en los siguientes apartados:

1. Se rebaja el límite de contratos menores, considerándose su valor estimado inferior a 40.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 15.000 euros, cuando se trate de contratos de suministro o de servicios.



2. En los contratos menores la tramitación del expediente exigirá el informe del centro, motivando la necesidad, así como presupuestos de las obras, todo ello sin perjuicio de que deba existir el correspondiente proyecto cuando normas específicas así lo requieran.
3. Se recuerda la necesidad de mantener informada de dichas actuaciones a la comunidad educativa a través del Consejo Escolar.

Pensemos que quien aporta los «fondos» también regula su gestión, así habrá que tener en cuenta las disposiciones reglamentarias reguladoras de la gestión económica de los centros docentes en cada Comunidad Autónoma y lo establecido en las Instrucciones de la respectiva Consejería de Educación.

### 3.5. Intervención de la Inspección sobre la autonomía de los centros

La autonomía es el gran mensaje de la LOE y las siguientes leyes que la modifican. Dar autonomía a un centro implica dar mayor protagonismo a su dirección, y para ello se necesita que los equipos directivos se profesionalicen.

Es evidente que la autonomía supone un nuevo reto para la actuación de la Inspección en los centros educativos, donde su acción entrará en contacto con equipos directivos preparados, formados y motivados, junto con directores que gestionen adecuadamente los recursos, materiales y humanos.

La Administración aumenta la autonomía de un centro en base a un compromiso propio del centro. Pero la supervisión de las condiciones iniciales y posteriormente el mantenimiento de las mismas, corresponde a la Inspección, que mediante su acción, informará a la Administración de la correcta utilización de los fondos públicos y la adecuación a la norma y al compromiso adquirido.

La Inspección debe reflexionar sobre su actuación en el centro, y supervisar la realización efectiva de la autonomía pedagógica, organizativa, y económica, aunque ésta, no en todas las Comunidades Autónomas. La actuación de la misma, pierde progresivamente su individualidad y pasa a formar parte de un proceso uniforme para todos los centros.

La actuación de la Inspección pasa a tener una triple dimensión:

- a) Como garante del cumplimiento de la concesión de la autonomía al centro, constatación del cumplimiento de las condiciones, y supervisión del centro en su proceso de autonomía.

- b) Intervención en los procesos de evaluación externa.
- c) Potenciar su necesidad al servir como eje entre las evaluaciones internas de los centros y las externas a ellos.

Entonces ¿cómo interviene directamente la Inspección?, en primer lugar dando validez normativa a los proyectos que presenta cada centro, comprobando su adecuación a la norma y su viabilidad; en segundo lugar comprobando que no es solo una petición a la Administración, sino que el centro asume la autonomía con la elaboración de un proyecto educativo coherente; en tercer lugar supervisando las normas de organización y funcionamiento (plan de convivencia) o de gestión (proyecto de gestión).

Pero la actuación no termina con los requisitos previos e iniciales, sino que ha de proyectarse hacia el futuro en el seguimiento de los proyectos, en el análisis de los resultados que se van obteniendo, en el apoyo al equipo directivo simbolizado en su director, en la evaluación de los planes y, como consecuencia de la misma, en la propuesta de medidas específicas para corregir las desviaciones y enfocar la actividad docente para la consecución de los objetivos propuestos.

Por lo tanto, la actuación de la Inspección educativa es múltiple, sobre los centros docentes supervisando desde su autorización de los proyectos singulares que presenten a la Administración, pasando por las evaluaciones externas o con el control y supervisión continua de la realización de los proyectos y las aplicaciones de fondos (económicos y humanos), hasta la obtención de resultados (mejora).

Por otra parte debe intervenir en, con y sobre la función directiva, ya que como hemos dicho, la ley otorga a los directores un amplio margen de autonomía para definir los proyectos (educativo, de gestión y organizativo), liderarlos y llevarlos a término.

En concreto el inspector deberá analizar aspectos como:

- Aspectos organizativos: Horario semanal, agrupamientos de alumnos y desarrollo de las medidas de coordinación docente.
- Recursos metodológicos y materiales utilizados.
- «Estilo de enseñanza» en su vertiente de análisis y mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Criterios de evaluación establecidos.
- Grado de consecución de los objetivos y competencias básicas.
- Conclusiones: Síntesis valorativa y propuestas de modificación y mejora.

El Inspector, al igual que la comunidad educativa, conoce que toda la actividad educativa de un centro docente pasa por el profesorado, por lo que será fundamen-

tal su atención a este colectivo, desde su organización, la calidad de los horarios, su formación continua, etc., pero sobre todo estudiando con ellos la autonomía del currículo, sus adaptaciones a la norma y sus referencias competenciales al entorno del centro y de los alumnos. La evidencia empírica disponible permite asegurar al Expresidente del Consejo Escolar del Estado F. López Rupérez, que *los estudiantes de los buenos profesores obtienen resultados cuatro veces mejores que los de los malos docentes*. Es evidente que hay que cuidar y mejorar la calidad del profesorado. Y esa tarea de estímulo y motivación positiva también incumbe a la Inspección.

«Enseñar no es una función vital  
porque no tiene un fin en sí misma;  
la función vital es aprender»  
Aristóteles, en *Educación*, 384 a C.

## Bibliografía

- Álvarez Fernández, M. (2016) *Profesionalizar la dirección escolar*. En OGE n.º 1, 20-25.
- Área Moreira, Manuel (1999): «Los materiales curriculares en el contexto de los procesos de diseminación y desarrollo del currículum», en el libro *Diseño, desarrollo e innovación del vitae*. Madrid, Síntesis.
- Casanova, M. A. (2006). *Diseño curricular e innovación educativa*. Madrid: La Muralla.
- Casanova, M. A. (2012). *El diseño curricular como factor de calidad educativa*.
- Castán Esteban, J.L. (2016). El reto de la Inspección de Educación en España. *Revista Avances en Supervisión Educativa*, n.º 25. Junio 2016.
- Comisión Europea, 2015. *La garantía de la calidad en la educación: Políticas y enfoques para la evaluación de los centros educativos en Europa*. Informe de Eurydice. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Portal en Internet: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/>
- Consejo Escolar del Estado (2020). Informe 2020 sobre el Estado del Sistema Educativo, Curso 2018-1019. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- De la Orden Hoz, A. (2013). *Autonomía de los centros escolares y calidad de la educación*. Revista Participación educativa. Consejo Escolar del Estado, MECD.
- Gento Palacios, S. y Montes Castillo, M. (2010). «Cómo Elaborar un Diagnóstico de la Calidad de un Centro Educativo: Implementación y Resultados de un Modelo» (Ponencia presentada al VII Congreso Internacional «La Universidad por un Mundo Mejor», La Habana, Cuba.
- Gento Palacios, S. (2013) «Relevancia del liderazgo de la dirección para la calidad de la institución educativa», en Revista Participación Educativa.
- Gimeno Sacristán, J. (2014). *Calidad de la educación: la deconstrucción del concepto*. En Cuadernos de Pedagogía. N.º 451, diciembre 2014. (p. 32-35).
- Goleman, D. (2011) *Leadership: The Power of Emotional Intelligence*. Ed. Kairos
- López del Castillo, M.ª T. 2013. *Historia de la Inspección de primera enseñanza en España*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- López Rupérez, F.  
(1994). *La gestión de Calidad en Educación*. Editorial La Muralla.  
(2020). *El currículo y la educación en el siglo XXI*, Editorial Narcea
- López, J. A. (1998). «La inspección vista por los inspectores»
- Manual de gestión económica de los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid. Consejería de Educación. Madrid 2003 (actualizado 2005).

- Martín Ortega, E. (2009). Autonomía escolar y evaluación: dos pilares de la calidad de la enseñanza. *La autonomía de los centros educativos*. Madrid. Consejería de Educación.
- Martínez, M. C. (2020). Análisis de la acción inspectora centrada en la mejora de los logros escolares: Diseño y validación de un cuestionario. *Publicaciones*, 50(1), 245–263. doi:10.30827/publicaciones.v50i1.15199
- OECD (2012) *Education at a Glance* en <http://www.oecd.org/spain/>
- Pont. B. Nusche, D. y Moorman, H. (Eds.) (2009). *Mejorar el Liderazgo Escolar, Volumen 1: Política y Práctica*.
- Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. Vol. 10, N.º 4.
- Robinson, V., Hohepa, M. & Lloyd, C. (2009). *School Leadership and Student Outcomes*.
- Sancho, M.A. (2014). Posición de las comunidades autónomas ante la autonomía escolar de los centros públicos. *Revista de Educación*, 366. 2014, pp.64-86
- Santos Guerra, M. A. (Coord.) (2003). *Trampas en Educación. El discurso sobre la calidad*. Madrid: La Muralla.
- Tébar Cuesta, F. (2022). *Centros Concertados. La Inspección de educación en los CC.*
- Valle, J.M. (2005): *La Unión Europea y su política educativa*. Madrid. MEC.
- Villa Sánchez, A. (2015) *Formación de los directivos en liderazgo compartido*. Revista OGE n.º 1, 09-14.
- Yarza, F. (2013) «La formación del profesorado. Innovar para cambiar». En Yarza, F. (Coordinador) (2013): Los desafíos en la organización y el funcionamiento de los centros educativos del siglo XXI, Zaragoza: Fundación Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

El libro se ordena en tres capítulos: resumen histórico de la inspección educativa, monográfico sobre la visita de inspección y un estudio sobre los centros educativos desde la perspectiva de la inspección.

La primera parte no pretende realizar otro tratado sobre la historia de la inspección, sino un breve resumen de la misma que sirva de soporte histórico tanto para los no iniciados como para los lectores con experiencia en la inspección educativa.

La segunda parte, dedicada a la visita de inspección después de hacer un pequeño recorrido por las vicisitudes de la misma, con sus finalidades según la época histórica, se centra en caracterizar la visita según los distintos autores que han estudiado la misma.

Y la última parte, dedicada a los centros educativos, en la que se tratan numerosos aspectos referidos a los mismos, desde su tipología, la distinción entre centros públicos y centros concertados, el estudio de la inspección como factor de calidad, la repercusión de la autonomía de los centros en los resultados escolares o cómo la inspección educativa puede mejorar la misma, y por tanto, la calidad de la enseñanza.

La labor de la inspección educativa en los centros a través de la visita es un elemento esencial de su trabajo. Por ello, este análisis de la técnica de la visita, realizada por un inspector de larga y reconocida trayectoria, tiene gran relevancia y permitirá mejorar el desempeño y la eficiencia de la labor.