

**Pedagogía y Derecho. Realidades necesarias y dependientes en el ejercicio de la función inspectora en el siglo XXI. Una acotación específica del hecho educativo en los centros y procesos escolares**

***Pedagogy and Law. Necessary and dependent realities in the exercise of the inspection function in the XXI century. A specific dimension of the educational fact in schools and school processes***

Blas Campos Barrionuevo

*Inspector de Educación | Profesor Tutor de la UNED*

*Doctor en Educación*

**RESUMEN**

Las exigencias y el devenir del nuevo *milenium* plantean nuevos retos y problemas en la sociedad actual; nadie puede ser ajeno a dicha realidad y, en consecuencia, debe darse una respuesta adecuada a dichos eventos, *ad hoc* contribuir y posibilitar el avance social en todas sus dimensiones. La vida escolar no es indiferente a dicha problemática, en un momento donde confluyen distintos fenómenos; así, *la globalización, la sociedad del conocimiento, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)*, y, cierta manera, una relativa crisis de paradigmas.

El sistema educativo y los centros escolares no son extraños a dicha situación y deben dotarse de los recursos necesarios para dar respuesta a la misma, actuando con adecuación y cualificando la totalidad de sus procesos educativos. Es necesario, por ello, hacer confluir en la realidad funcional de las instituciones educativas dos ámbitos de conocimiento tales como *la pedagogía y el derecho*.

Por otra parte, la Inspección/Supervisión educativa como factor de calidad educativa, dado su ámbito competencial, debe actuar en el perímetro de dichas disciplinas académicas, asesorando, evaluando y supervisando al profesorado y (la) comunidad escolar, en aras de cualificar los procesos educativos.

**ABSTRACT**

The demands and the future of the new millennium pose new challenges and problems in today's society; no one can be oblivious to said reality and, consequently, an adequate response to these events must be given, *ad hoc* to contribute and enable social advancement in all its dimensions. School life is not indifferent to this problem, in a moment where different phenomena converge; Thus, *globalization, the knowledge society, information and*

communication technologies (ICT), and, in a certain way, a relative crisis of paradigms. The educational system and schools are not strangers to this situation and must equip themselves with the necessary resources to respond to it, acting appropriately and qualifying all of their educational processes. Therefore, it is necessary to bring together in the functional reality of educational institutions two areas of knowledge such as pedagogy and law.

On the other hand, the Educational Inspection / Supervision as a factor of educational quality, given its scope of competence, must act within the perimeter of these academic disciplines, advising, evaluating and supervising the teaching staff and (the) school community, for the sake of to qualify the educational processes.

**Palabras Clave:** (“calidad educativa”, “ciencias de la educación”, “derecho”, “derecho administrativo”, “escolar”, “inspección”, “legislación educativa”, “inspección”, “pedagogía”, “supervisión”).

**Key Words:** («Educational quality», «educational sciences», «law», «administrative law», «school», «inspection», «educational legislation», «inspection», «pedagogy», «supervision»).

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Las Ciencias de la Educación. Su clasificación y aplicación sistémica al hecho educativo. 3. La unidad lógica del ordenamiento jurídico. El derecho como pluralidad de normas diversas: su acotación en el ámbito educativo. 3.1. Aspectos introductorios. 3.2. El Derecho como pluralidad de normas diversas. 3.3. El Ordenamiento Jurídico. 3.4. Acotación normativa en el ámbito educativo: legislación educativa (escolar). 4. La supervisión escolar en el campo de las ciencias de la educación: una ciencia independiente. Aspectos estructurales-funcionales y contenido de la supervisión escolar. 4.1. Generalidades conceptuales. 4.2. Aspectos estructurales-funcionales y (de) contenido de la supervisión educativa. 5. La dualidad conceptual de la supervisión educativa: la supervisión como teoría y praxis. 6. El derecho administrativo como parte del ordenamiento jurídico. Una realidad necesaria en el ejercicio de la función inspectora. 6.1. Concepto de Derecho Administrativo y su ubicación en el conjunto de nuestro Ordenamiento. 6.2. La Inspección educativa como garante del cumplimiento del Ordenamiento administrativo. 6.3. La Inspección educativa como órgano técnico de la Administración escolar. 6.4. Relaciones administrativas y principios de ordenación jurídica de la Inspección educativa. 7. La inspección escolar en el nuevo *milenium*. Factor de calidad escolar y social. 8. Reflexiones finales. *Iuswebbibliografía*.

**Summary:** 1. Introduction. 2. The Sciences of Education. Its classification and systemic application to the educational fact. 3. The logical unity of the legal system. Law as a plurality of diverse norms: its limitation in the educational field. 3.1. Introductory aspects. 3.2. Law as a plurality of diverse norms. 3.3. The Legal Order. 3.4. Regulatory dimensioning in the educational field: educational (school) legislation. 4. School supervision in the field of educational sciences: an independent science. Structural-functional aspects and content of school supervision. 4.1. Conceptual generalities. 4.2. Structural-functional and (de) content aspects of educational supervision. 5. The conceptual duality of educational supervision: supervision as theory and praxis. 6. Administrative law as part of the legal system. A necessary reality in the exercise of the inspection function. 6.1. Concept of Administrative Law and its location in the whole of our Law. 6.2. The Educational Inspectorate as guarantor of compliance with the administrative order. 6.3. The educational Ins-inspection as a technical organ of the school Administration. 6.4. Administrative relations and principles of legal organization of the Educational Inspectorate. 7. School inspection in the new millennium. School and social quality factor. 8. Final thoughts. *Bibliography*.

## 1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente estudio, nos disponemos a fundamentar y desarrollar (exponer), los ámbitos disciplinares más nucleares del ejercicio supervisor en el ámbito escolar; perímetros estructurales y funcionales, que, por otra parte, conforman la realidad esencial de la actuación inspectora [e *inspectiva*], siendo, además, interdependientes y necesarios, sin menoscabo de constituir una red de tipo multidisciplinar en dicho espacio supervisor, en/con una visión dinámica y epistemológica del término *supervisión*, en último lugar.

Dichos contornos, de obligada mención y consideración, vienen a ser vectores centrales en el ámbito conceptual y metodológico de la supervisión escolar, siendo aquellos, por una parte, las *Ciencias de la Educación*<sup>1</sup> y, por otra, el *Derecho*. Fundamentar y ver su relevancia en la propia epistemología de la supervisión escolar en este nuevo *milenio*, caracterizado principalmente por tres grandes hitos: la sociedad del conocimiento, [de] las tecnologías de la información y la comunicación y la globalización, se constituye en una tarea esencial de cualquier tratado (y estudio) sobre *supervisión educativa*, en un intento final de vertebrar el ejercicio supervisor (inspector) desde su dualidad teórica y práctica, con la finalidad principal de cualificar los procesos de aprendizaje y enseñanza de cualquier institución escolar y, por ende, de nuestro sistema educativo, máxime cuando dicho paradigma de la *calidad educativa*, viene a ser uno de los principios fundamentales de nuestro sistema educativo –*vid.* Preámbulo LOE-TC –1<sup>er</sup> principio que preside este texto legal: «(...) la exigencia de proporcionar una educación de calidad a todos los ciudadanos de ambos sexos, en todos los niveles del sistema educativo».

Lo anterior, no obsta a la existencia de otras disciplinas académicas y científicas en el campo de actuación de la *supervisión escolar* (Campos, 2017), saberes con entidad propia [*el Derecho*], sobre todo en su praxis, dada la amplia regulación legislativa/ejecutiva de los fenómenos escolares; en particular, los aspectos generales de la organización y funcionamiento de los centros educativos, el currículo y la evaluación de los

---

<sup>1</sup> El objeto de toda ciencia de la educación es, obviamente, *la educación*. Ahora bien, no todas ellas se interesan por el fenómeno educativo en el mismo sentido. La educación es un proceso de naturaleza compleja, en consecuencia, lo que constituye el objeto específico o próximo de cada una de las ciencias de la educación es o bien una parte o aspectos del fenómeno-proceso educativo, o bien el proceso educativo en su conjunto o un tipo particular de proceso educativo. La pedagogía como ciencia de la educación, en sentido propio, puede y debe perfectamente convivir con otros saberes sobre el fenómeno educativo, saberes cuya entidad científica no se la proporciona la educación, sino las ciencias particulares de las que parten. La pedagogía, por ende, necesita su concurso, su ayuda, su crítica; no obstante, no consiste en ellas, no es una recopilación de todas ellas.

A nivel descriptivo, sin embargo, y para las pretensiones de este artículo, *grosso modo*, utilizaremos los términos, pedagogía y ciencias de la educación, como sinónimos *sensu lato*. Otra cuestión distinta, será ubicar la supervisión educativa como disciplina científica, en el marco de la pedagogía o las ciencias de la educación y su relación metodológica con estas.

aprendizajes discentes, el ejercicio de la dirección y liderazgo escolar(es); etc.; todo lo cual, redundará en un conocimiento amplio del *ordenamiento jurídico en su dimensión administrativa*, preferentemente. Ello no es óbice, para introducirse en otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico [civil y penal (en determinados aspectos conceptuales)], como partes/realidades esenciales/necesarias del ejercicio supervisor (y escolar).

Por último, y como eje central de este documento, se hace necesario situar a la supervisión educativa como un saber científico en este espectro de saberes [cognoscitivos], determinando su interacción permanente con ellos; siendo la función inspectora un factor de calidad permanente de nuestro sistema educativo, en general, y de las instituciones escolares, en particular (*ibídem*, 158 y ss.).

Para la consecución de dichas finalidades partimos de los siguientes contenidos de estudio:

- *Las Ciencias de la Educación. Su clasificación y aplicación sistémica al hecho educativo.*
- *La unidad lógica del ordenamiento jurídico. El Derecho como pluralidad de normas diversas: su acotación en el ámbito educativo.*
- *La supervisión escolar en el campo de las ciencias de la educación: una ciencia independiente. Aspectos estructurales-funcionales y contenido de la supervisión escolar.*
- *La dualidad conceptual de la supervisión educativa: la supervisión como teoría y praxis.*
- *El derecho administrativo como parte del ordenamiento jurídico. Una realidad necesaria en el ejercicio de la función inspectora.*
- *La inspección escolar en el nuevo milenio. Factor de calidad escolar y social.*
- *Reflexiones finales.*

## **2. LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN. SU CLASIFICACIÓN Y APLICACIÓN SISTÉMICA AL HECHO EDUCATIVO**

Cualquier ciencia viene determinada por su objeto de conocimiento, en primera instancia, y, en segunda, por la utilización del método científico, como vía de conocer, indagar e investigar sobre dicho objeto. Basándonos en esta premisa, vamos a elaborar una clasificación de las *ciencias educativas* partiendo de la consideración conjunta de su objeto y de su método. El objeto de toda ciencia de la educación es, obviamente, la educación; sin embargo, no todas ellas se interesan por la educación de la misma forma (o con la misma finalidad). La educación es un proceso de naturaleza compleja y dinámica, lo que constituye el objeto específico o próximo de cada una de las ciencias de la educación es o bien una parte o aspecto del proceso educativo, o bien el proceso educativo en su conjunto o un tipo particular de proceso educativo.

La consideración objetual de las ciencias de la educación exige, de una u otra manera, la caracterización metodológica de este grupo de ciencias. El estudio de partes o aspectos de una realidad (educativa) supone, ante todo, un esfuerzo analítico. Por el contrario, el estudio de la realidad —el proceso educativo—, de forma global y sistémica, obliga a un esfuerzo sintético. En consecuencia, análisis y síntesis, como principios metodológicos básicos, se constituyen en un criterio fundamental de clasificación de las ciencias de la educación.

Las ciencias sintéticas utilizan por lo general, como postulados, las conclusiones científicas a las que llegan otras ciencias, predominantemente analíticas, aunque esto no siempre ocurre. Además, entre las ciencias sintéticas, algunas han de basarse en estudios analíticos realizados previamente por ellas mismas. Por ende, su labor no se reduce a la síntesis, aunque culmine en esta. Concluyendo, deben denominarse ciencias analítico-sintéticas, con una realidad y proyección sistémicas sobre el hecho educativo en todas sus dimensiones.

Como aspectos previos a la realización de cualquier taxonomía (científica) debemos tener en cuenta, entre otros, los siguientes, en general, y, en particular, sobre las ciencias de la educación: a) cualquier clasificación científica debe tener una visión dinámica, lo que puede derivar a una caducidad progresiva; b) las ciencias, en general, y las educacionales [pedagogía], en particular, están continuamente en formación; c) ciertos espacios límites dan lugar con frecuencia a ciencias nuevas; d) ciertas ciencias pueden insertarse en dos o más casilleros; e) etc. Ahora bien, tales limitaciones no significan que las clasificaciones en cuestión sean baldías; representan más bien esfuerzos por sistematizar y ordenar cuerpos diversos de conocimientos, pudiendo aceptarse siempre que al establecerse se tengan presentes dos barreras inevitables: su inagotabilidad y provisionalidad.

Nuestra clasificación de las ciencias de la educación está centrada en el objeto (común) de todas las ciencias educacionales: el proceso/hecho educativo. Al mismo tiempo, hemos considerado como elementos fundamentales e irrenunciables de cualquier proceso educativo los siguientes: a) *los fines a los que atiende*; b) *los agentes ínsitos en dicho proceso*; y c) *los medios y recursos para que estos consigan alcanzar aquellos*. Con respecto a los agentes educativos se consideran: el escolar y educando, el docente y, finalmente, el contexto donde se realiza el hecho educativo o acto(s) didáctico(s). Hay que subrayar que los agentes mencionados son esencialmente realidades humanas.

Las ciencias que se ocupan del bloque [agentes educativos] o parte del proceso educativo se denominan ciencias antropológicas de la educación, siendo su objeto de conocimiento las realidades humanas y sus posibles interacciones socioeducativas. Las que se ocupan de los fines educativos se denominan *ciencias teleológicas de la educación*. Por último, las que se ocupan de los medios, recursos y métodos para conseguir los fines educativos se denominan *ciencias metodológicas de la educación*.

Los grupos anteriores de ciencias educacionales tienen en común el considerar no todo el proceso educativo, sino partes concretas del mismo; no obstante, deben tener una consideración sistémica para la consideración y comprensión del fenómeno educativo (escolar) por la interacción existente entre las mismas. En definitiva, pueden ser llamadas *ciencias analíticas de la educación*, que, por otra parte, pueden considerarse las siguientes: a) *ciencias antropológicas*: biología de la educación, psicología de la educación (escolar), sociología de la educación y antropología de la educación; b) *ciencias metodológicas*: orientación educativa (escolar), didáctica(s) general y especiales, organización escolar, política de la educación, economía de la educación, y planificación de la educación (escolar); y c) *ciencias teleológicas*: filosofía de la educación y teología de la educación.

Como *ciencias analítico-sintéticas* de la educación hay las siguientes: a) la historia de la educación, y b) la educación comparada. Ambos tipos de ciencias someten o pueden someter a estudio científico tanto el proceso/hecho educativo en su integridad o un tipo de determinado de proceso escolar, como algún aspecto parcial del mismo –fines, metodologías o actores del proceso educativo–.

Finalmente, completan la taxonomía educacional, las *ciencias sintéticas*, que pueden estar interesadas por el proceso educativo en su globalidad –*pedagogía general y supervisión educativa*– o (bien) por algún tipo de proceso educativo –*pedagogía diferencial*.

Para concluir y, en una amplia exégesis de toda la taxonomía educacional, diremos que la interacción de las distintas ciencias educativas sobre el hecho educativo es inevitable, contribuyendo la misma a una continua visión sistémica de todo fenómeno educativo. La necesidad de tener esta visión es necesaria para la cualificación de todo proceso escolar, debiendo determinar en cada casuística la implicación mayor (o menor) de cada ciencia educacional, sin menoscabar en ningún momento la determinación sistémica de las mismas sobre el proceso escolar. Asimismo, en el contexto específico de esta clasificación habría que ir situando a la *supervisión educativa* como un *corpus científico* con respecto a las demás ciencias educacionales, su interacción teórica y práctica y su necesidad funcional en cualquier proceso escolar, sin menoscabo de su (necesaria) existencia [legal y técnica] en todo sistema educativo; no obstante, dicha pretensión supera los objetivos planteados en el mismo, aunque animamos a cualquier lector interesado en esta temática a profundizar en dicha línea de trabajo.

### **3. LA UNIDAD LÓGICA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. EL DERECHO COMO PLURALIDAD DE NORMAS DIVERSAS: SU ACOTACIÓN EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

#### **3.1. Aspectos introductorios**

Cuando en el lenguaje habitual se habla de *Derecho*, suele hacerse referencia a un amplio complejo de normas jurídicas que tienen una básica unidad estructural y

funcional y que están vigentes dentro de un espacio jurídico-político también unitario. Se habla, en consecuencia, por lo general de esa realidad que suele ser designada también como *ordenamiento jurídico* y a la que se atribuye una fuerte cohesión o unidad interna. No obstante, en todo Derecho están siempre presentes algunos elementos que parecen contraindicar la afirmación de esta cohesión o unidad. Se hace por ello necesario analizar dichos aspectos detalladamente.

### 3.2. El Derecho como pluralidad de normas diversas

El Derecho positivo no está nunca integrado por una sola y única norma ni tampoco por un solo tipo o clase de normas. Al analizar de forma directa cualquier Derecho actual o pretérito nos encontramos de inmediato con una confusa multiplicidad de normas jurídicas de los más variados signos y características. Tales normas difieren entre sí, no solo por la diferente época histórica en que fueron creadas, sino también por su ámbito de aplicación, (por su) jerarquía, (por la) materia que regulan, ..., o por otras diversas causas.

La expresión Derecho representa, por ende, una realidad que consiste en una gran multiplicidad de normas jurídicas que, por otra parte, difieren entre sí desde muy diversos puntos de vista. Pero, al mismo tiempo, existen indicios suficientes para afirmar que todas esas múltiples normas no forman un simple agregado o conglomerado casual, sino que se integran en una totalidad que actúa unitariamente sobre las múltiples relaciones sociales, en un intento permanente de ordenarlas y (re)ordenarlas.

Además y, por otro parte, esa vinculación y unidad de las normas jurídicas no son una simple construcción ficticia impuesta por la necesidad de coherencia de la *ciencia jurídica*, como se suele afirmar en la mayoría de las ocasiones. La propia funcionalidad social de las reglas de Derecho, su peculiar misión de normas conductas, exige una mutua complementación y dependencia. La más simple experiencia en el contexto jurídico nos lleva a constatar que las normas no aparecen aisladas y dispersas, como elementos desvinculados y erráticos, sino que están integradas dentro de conjuntos o sistemas regulativos unitarios, tales como los «Códigos», las «Leyes», los «Reglamentos», los «Estatutos», las «Ordenanzas», etc. Es decir, los preceptos o reglas de Derecho operan siempre como partes integrantes de unidades o cuerpos normativos.

Puede concluirse, empero, que el Derecho se compone de una gran multiplicidad de normas diversas, pero que tales normas constituyen una unidad normativa global.

### 3.3. El Ordenamiento Jurídico

La multiplicidad de normas sobre que se asienta siempre el Derecho positivo no constituye sectores o fragmentos dispersos, aislados e independientes, sino que fun-



ción como (un) todo unitario y dinámico, como una totalidad orgánica o sistémica que la ciencia jurídica viene designando con el nombre de *ordenamiento jurídico*. Mediante este término se quiere poner de relieve que los diferentes preceptos jurídicos no se hallan simplemente yuxtapuestos de forma indiferenciada, sino que presentan una articulación compleja y profunda.

Ahora bien, si las normas jurídicas que componen un (determinado) Derecho son dispares entre sí, no solo por razón de la época en que fueron elaboradas, sino también por razón de la jerarquía, la extensión, la materia, etc., es obvio que la relación de unidad que existe entre ellas ha de ser provocada por algún factor que contrarreste la natural dispersión de dichas normas. Como factor(es) de reducción a la unidad normativa podemos, entre otros, citar los siguientes: la conciencia espacio-temporal de las normas, la vinculación a un ideario político-social, la referencia a una única autoridad central y el vínculo de recíproca derivación o conexión funcional.

La integración de una determinada pluralidad de normas jurídicas en orden a formar una unidad operativa de reglamentación, se produce ya por el hecho de que todas ellas regulan la conducta de un gran grupo social asentado en un territorio claramente delimitado por unas fronteras políticas que lo constituyen en una comunidad independiente de vida social a la que llamamos Estado. Y, además, porque dichas normas actúan como directrices de conducta en el momento concreto actual.

Además, todas las múltiples normas jurídicas, en apariencia dispersas, se ven sometidas a la presión unificadora de una misma *idea-tipo*, es decir, a la fuerza cohesivante del conjunto de principios estructuradores de la organización social para que las normas jurídicas actúen como instrumento operativo. Esta coherencia cultural o ético-política interna, esa especie de espíritu o alma del Derecho de cada pueblo en cada momento, es precisamente la que hace posible que se modifique la mayor parte de las normas jurídicas concretas sin que cambie el ordenamiento o que se transforme este sin que se hayan cambiado en absoluto (o se hayan cambiado muy poco) los diversos sectores normativos integrantes del mismo. Es suficiente, para ello, la alteración de los principios en los que se fundamentan y a los que sirven las normas jurídicas. Se evidencia, por ende, la acción unificante de un nuevo factor: la *vinculación a un ideario político*.

Del mismo modo, la existencia de un poder o autoridad central capaz de garantizar la eficacia de todas las diversas normas jurídicas, la referencia común y convergente a esa autoridad, designada como *voluntad del Estado*, les imprime una unidad operativa, en cuanto que todas ellas, dependen de esa autoridad y contribuyen a realizar sus designios. En este sentido, la autoridad o voluntad del Estado puede considerarse como la fuente unitaria de la vigencia de todos y cada uno de los preceptos jurídicos.

Finalmente, se indica entre los varios elementos o factores que contribuyen a que la gran multiplicidad de normas jurídicas integrantes de un Derecho constituya un conjunto unitario y ordenado, la relación de derivación y dependencia jerárquica que une a unos preceptos jurídicos con otros. Por tanto, todos los diversos tipos de normas



jurídicas, las leyes, las costumbres, los reglamentos, los estatutos, las ordenanzas, los contratos, las sentencias de los tribunales, etc., normas tan dispares entre sí por el origen, el rango y el alcance, constituyen una totalidad normativa unitaria, un sistema normativo relativamente independiente, en cuanto, que todas ellas encuentran el fundamento de su validez en un solo y mismo centro de referencia a través de una articulación orgánica de producción. La creación o determinación de unas normas jurídicas está regulada en otras normas jurídicas superiores. En consecuencia, la totalidad del orden jurídico constituye un sistema construido en forma gradual o escalonada, dado que cada grado o eslabón depende de otros y, a su vez sostiene a otros. Y esta estructura jerárquica recorre el ordenamiento jurídico desde la norma fundamental hasta los mandatos ejecutivos, dando orden y unidad a una multiplicidad de normas que, desde diferentes puntos de vista, son dispares.

### 3.4. Acotación normativa en el ámbito educativo: legislación educativa (escolar)

La educación –sistema educativo o (escolar)– de cualquier Estado, en general, depende de la política educativa establecida por el poder político en un determinado momento, vertebrada en la estructura de un sistema educativo concreto con todos los elementos que conforman este último. Además, dicha política escolar, en dicho sistema educativo, debe funcionalizarse a través de la correspondiente *legislación educativa (escolar)* que le dará forma y desarrollo.

La *Administración (educativa)* hace alusión al control y manejo de los recursos materiales y humanos para ponerlos al servicio de las grandes finalidades determinadas por una determinada política educativa. Desde una dimensión puramente jurídica, la LOE-TC, define a la Administración educativa, en su art. 2, *bis*, apartado 2, de la siguiente manera: «las Administraciones educativas son los órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en materia educativa». Por *Supervisión (escolar)* debemos entender el conjunto de acciones dirigidas a la cualificación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, tanto para el profesorado como para el alumnado, a la actualización, desarrollo y perfeccionamiento profesional(es) de los docentes y, en última instancia, a la mejora de toda situación y acción educativas. En definitiva, *la supervisión escolar es un verdadero factor de calidad institucional, a nivel particular, y, del propio sistema educativo, a nivel general.*

La *Política (educativa)* es la actividad, es decir, *las políticas educativas concretas que se realizan en un marco espacial determinado.* Por otra parte, la *Política de la Educación* hace referencia al *conocimiento*, esto es, a la ciencia social que estudia la educación como fenómeno político.

La *Legislación (educativa)* se refiere a las normas de derecho escritas, encaminadas a regular las actividades de los agentes humanos encargados de desarrollar los proce-

sos educativos. Dicha legislación es mayoritariamente de *tipo administrativo*, si bien hay que considerar en la situación actual, a *nivel escolar y convivencial*, la necesidad de tener también un conocimiento de determinadas normas, tanto del ámbito civil como penal.

#### **4. LA SUPERVISIÓN ESCOLAR EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN: UNA CIENCIA INDEPENDIENTE. ASPECTOS ESTRUCTURALES-FUNCIONALES Y CONTENIDO DE LA SUPERVISIÓN ESCOLAR**

##### **4.1. Generalidades conceptuales**

Basándonos en la última reflexión realizada en el punto núm. 2 de este documento [véase, *supra*], podría llegar a pensarse que la naturaleza pedagógica y sintética de la supervisión escolar, permitiría amenazar su independencia, pudiendo llegar a pensarse que tiene un estatus apendicular sobre la ciencia pedagógica en general. ¡Nada más lejos de la realidad! La supervisión educativa (escolar) es sustantiva sobre la educación (sistema) escolar, proyectándole su propia visión, organizando y ordenando a este último, como cualquier otra disciplina científica en el perímetro educativo. Por ende, la supervisión educativa es independiente como ciencia educacional.

La supervisión educativa debe situarse dentro del pensamiento pedagógico interpretativo, o diagnóstico-interpretativo, al abordar el conocimiento y control de los acontecimientos educativos (escolares) para verificar si se han alcanzado (o no), o en qué medida, los fines educativos previamente establecidos.

La supervisión educativa, aunque sea independiente como ciencia, no debe considerarse aislada, autónoma y autosuficiente, pudiendo prescindir por ello, de las materias que le están más cercanas, pues es común en los amplios sectores del saber incluir en ellos varias disciplinas; además dicha consideración aislacionista invalidaría sus aportaciones, al prescindir, incluso, de las que le son más propias. Esta postura nos llevaría al olvido de su auténtico tronco científico, con los riesgos de empobrecimiento que tal aventura acarrearía, ya que de este modo no podría llegar a tener una visión clara de los principios educativos, ni comprendería las leyes racionales por las que se ordena el sistema educativo, no otras aportaciones que las materias pedagógicas le hacen o pueden hacerle, ni sus mismos orígenes, ni la evolución histórica que la ha ido conformando.

Siguiendo, entre otros, a [(Soler, 1993); (Campos, 2017); y Martín (2015)], podemos establecer los siguientes rasgos como definitorios de la supervisión educativa:

- *Una ciencia autónoma e independiente*, aunque deba reconocerse lo que le debe a las demás, tanto a las que caen dentro del ámbito educativo como a las que se ocupan de otros campos sociales –*el derecho*–. La supervisión es una ciencia autónoma, porque cuenta con un objeto formal propio (de conocimien-

to), la optimización del rendimiento de las instituciones socioeducativas que hacen posible la educación, a nivel fenomenológico en todas sus dimensiones. Esta autonomía de la supervisión educativa, que es propia de toda ciencia tributaria, no impide que forzosamente tenga que integrarse en el cuadro de las ciencias educacionales en donde la sitúan la mayor parte de los tratadistas [véase, supra].

- *Una ciencia integradora*, en cuanto que armoniza y pone en función de sus fines los principios, métodos y resultados a los que va llegando la investigación educativa.
- *Una ciencia sintetizadora*, pues aúna y correlaciona los datos de otras muchas (ciencias) en un enfoque unitario de su objeto específico y sintetiza principios y extrapola datos y conclusiones, agrupándolos en un determinado marco de referencia. La supervisión educativa como ciencia se ha construido por un método eminentemente sintético, ya que ha surgido por integración, siendo deudora de otras muchas (ciencias).
- *Una ciencia de campo (de lo real)*, pues se afianza sobre el hecho educativo, haciendo informaciones e interpretaciones sobre el mismo. En definitiva, actúa sobre lo dado después de que hayan intervenido aquellas otras ciencias que están llamadas a orientar, organizar, planificar y administrar la enseñanza y la educación (en sentido amplio) y con las que tendrá que contar necesariamente. La supervisión educativa incide sobre una realidad ya dada con la finalidad de perfeccionarla y plenificarla.
- *Una ciencia aplicada a la resolución correcta de las casuísticas* que caen dentro de su campo y *perteneciente* a cierta clase de estudios que tienen por objeto aplicar a un fin activo (las) leyes que pertenecen, en general, a diversos órdenes del conocimiento teórico.
- *Una ciencia práctica*, pues al igual que otras ciencias adquiere una significación práctica a través de la detección de correlaciones, de la identificación de posibles secuencias y modelos operativos (en función de decisiones valorativas de índole político y filosófico tomadas desde fuera) y de sus eventuales repercusiones; así como mediante la puesta a disposición de informaciones relevantes a la hora de tomar decisiones que afecten a la política educativa (Schriewer, 1991:148). Además, la supervisión educativa es una ciencia activa, al proponer la revisión y la orientación del funcionamiento del sistema educativo (escolar) de manera eficaz y eficiente. La supervisión escolar, en definitiva, es una ciencia práctica porque procura un efecto comprobable, como que el sistema educativo de un país sea de calidad y, por ende, sus instituciones escolares.
- *Una ciencia útil y transferencial*, pues con el saber de la supervisión escolar, podemos mejorar y cualificar el sistema educativo (escolar) y resolver muchos de sus problemas, al haber surgido para dar respuesta a sus múltiples necesidades. La supervisión investiga y descubre nuevas técnicas para intervenir en él

positivamente, siendo capaz de introducir criterios de racionalidad y equilibrio en todo el espacio escolar. La supervisión escolar posee una clara ascendencia científico-positiva, pues en ningún caso ha sabido o ha podido desligarse de la perspectiva práctica, con un modo de proceder deductivo-inductivo y/o inductivo-deductivo.

- *Una ciencia prescriptiva o normativa*, al formular reglas y fijar criterios concernientes al modo más eficaz de alcanzar sus resultados. La inspección educativa dirige y perfecciona el proceso educativo en todas sus dimensiones, adquiriendo, en consecuencia, una validez ecológica y externa sobre todo el sistema escolar.

#### 4.2. Aspectos estructurales-funcionales y (de) contenido de la supervisión educativa

En abstracto, la supervisión es solo una teoría, ahora bien, necesita concretarse en algún campo de la actividad humana para desarrollarse y hacer su praxis; en síntesis, podríamos decir que el término supervisión es *el género* y su concreción a nivel de campo determinará las distintas *especies* de aquel. Así, en el ámbito sanitario podemos hablar de una inspección sanitaria, en el laboral de una inspección de trabajo, en el financiero-tributario de una inspección de hacienda y, en nuestro campo, *el educativo (escolar) de una inspección educativa*.

La supervisión escolar entendida como el conjunto de acciones dirigidas a la cualificación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, tanto para el profesorado como (para) el alumnado, a la actualización, desarrollo y perfeccionamiento profesional(es) de los docentes y, en última instancia, a la mejora de toda situación y acción educativas,<sup>2</sup> conlleva un conjunto de conocimientos irrenunciables, a nivel teórico y práctica, para todo aquel que ejerce dicha función (o pretende hacerla en el futuro).

Por lo anteriormente expuesto y, desde una perspectiva epistemológica, podemos establecer, entre otros, los siguientes campos de contenido ínsitos en el término supervisión educativa (escolar), *ad hoc* una formación inicial en dicho perímetro pedagógico:

- Historicidad en la génesis y evolución de nuestro sistema educativo (escolar).
- Hitos principales que marcan la historia de la Inspección educativa en España.
- Estructura (actual) del sistema educativo español. Factores de orden social, pedagógico, económico, político y administrativo que lo determinan.
- Aportaciones de la supervisión (inspección) educativa a la ordenación, organización y desarrollo del sistema educativo.

---

<sup>2</sup> Campos, B. (2017). La Inspección de Educación en el sistema educativo español. En Vázquez-Cano, E. (Coord.). *La Inspección y Supervisión de los centros educativos* (pp. 67-95). Madrid: UNED.

- Educación comparada en la UE:<sup>3</sup> notas comunes, aspectos diferenciales y tendencias.
- Inspección comparada en la UE: notas comunes, aspectos diferenciales y tendencias.
- Estudio comparado de los sistemas educativos y (de) la supervisión en Iberoamérica: notas comunes, aspectos diferenciales y tendencias.
- La última reforma del sistema educativo español: justificación, características y resultados. Implicación de la misma para la inspección (supervisión) educativa.
- Análisis de los términos «supervisión» e «inspección» educativa. Génesis de ambos términos y evolución conceptual y pragmática de los mismos.
- La nueva (y actual) configuración de la Inspección educativa en España: organización, funcionamiento y procedimiento de selección para el ingreso/acceso en dicho Cuerpo (510).
- La CE, 1978 y la organización autonómica del Estado Español [Título VIII]: implicación para la Inspección educativa (escolar).
- La supervisión educativa (escolar) como ciencia de la educación y la inspección como práctica supervisora.
- Los planteamientos éticos de la supervisión educativa (escolar).
- Modelos de supervisión educativa: estudio global y comparado.

De forma análoga, desde una perspectiva estructural-funcional, establecemos, entre otros, los siguientes aspectos conceptuales pertenecientes a la supervisión educativa:

- *La función de supervisión-control:*
  - Ámbito(s) sobre el/los que recae(n).
  - Función de *feed-back* (orientación, tratamiento y traslado de la información).
  - Función de comparación y análisis de los resultados escolares con criterios homologados y normas establecidas.
  - Control del cumplimiento de la legislación vigente, así como (de) su observancia objetiva debida.
  - Control de calidad.
- *La función de asesoramiento:*
  - Ámbito(s) sobre el/los que recae(n).
  - Contenido (específico) que tiene.
  - Fines que persigue.
- *La función de mediación:*
  - Ámbito(s) sobre el/los que recae(n).
  - Contenido (específico) que tiene.
  - Fines que persigue.

<sup>3</sup> Unión Europea.

- *La función evaluadora (sistema educativo a nivel total y parcial):*
  - Diagnóstico del sistema escolar (educativo).
  - Evaluación de la zona educativa (escolar).
  - Evaluación de los servicios educativos.
  - Evaluación de los planes y programas educativos.
  - Evaluación de la oferta educativa en sus distintas enseñanzas.
- *La función evaluadora (centros educativos y profesorado):*
  - Evaluación de la organización educativa.
    - Evaluación de la infraestructura y recursos.
    - Evaluación de los órganos colegiados de gobierno y los de coordinación docente.
  - Evaluación del profesorado.
  - Evaluación del alumnado.
  - Evaluación del tiempo y espacio escolar.
  - Evaluación de las actividades extraescolares y complementarias.
  - Evaluación del funcionamiento educativo.
    - Evaluación de la planificación.
    - Evaluación del proyecto educativo.
    - Evaluación del sistema de convivencia establecido en el centro, a nivel global.
    - Evaluación de los actos didácticos.
    - Evaluación de la autoevaluación institucional en los centros educativos.
  - Evaluación de los resultados.
    - Evaluación de la eficacia.
    - Evaluación de la eficiencia.
    - Evaluación de la calidad.
  - Evaluación de la supervisión.
    - Autoevaluación por parte de los servicios de inspección.
    - Control social de la supervisión (inspección) educativa.

Finalmente, desde una perspectiva metodológica, establecemos, entre otros, los siguientes aspectos conceptuales pertenecientes a la supervisión educativa:

- *Estrategias y técnicas de supervisión:*
  - La visita de inspección como procedimiento propiamente inspectivo.
  - Técnicas de supervisión (escolar).
    - Técnicas de observación (directa y participante).
    - Técnicas de análisis.
    - Entrevistas.
  - Instrumentos de supervisión.
    - Instrumentos para la recogida de datos.
    - Instrumentos para el tratamiento de la información.
    - Modos para la transmisión y traslado de la información.

## 5. LA DUALIDAD CONCEPTUAL DE LA SUPERVISIÓN EDUCATIVA: LA SUPERVISIÓN COMO TEORÍA Y PRAXIS

La supervisión, como ya hemos indicado anteriormente, tiene una doble acepción: teórica y práctica. Como teoría alude a un conjunto de conocimientos necesarios tanto para fundamentar como para llevar a cabo la labor inspectiva. Como praxis equivale al ejercicio (puramente) inspectivo en el desarrollo de la actividad supervisora con un basamento técnico.

La supervisión como praxis, consiste en la acción por la que sus agentes (supervisores y supervisoras), en el marco de actuación [Planes de Actuación] determinado por la Administración educativa, en unas determinadas circunstancias [normativa y sistema escolar sobre el que se actúa] y con unos determinadas funciones y medios [técnicas y procedimientos de actuación inspectora], ayudan a los centros educativos [equipos directivos y docentes, preferentemente] a cualificar de forma permanente su trabajo, con un sentido técnico, siendo, en última instancia, un recurso necesario para enjuiciar críticamente su labor escolar, intentando facilitar la obtención de buenos resultados en los procesos de aprendizaje y enseñanza. La labor supervisora, por ende, consiste en toda actuación profesional que suponga situarse personal e intelectualmente como observador-evaluador [directo y/o participante] de una determinada situación escolar, dominando las diferentes perspectivas que la conforman, de acuerdo a los principios, normas y criterios homologados que sirvan para valorarla, orientarla, corregirla y, en definitiva, decidir sobre ella.

Como ciencia, la supervisión aporta al sistema educativo cierta garantía para superar la complejidad temática de las funciones que la inspección debe ejercer en su seno.

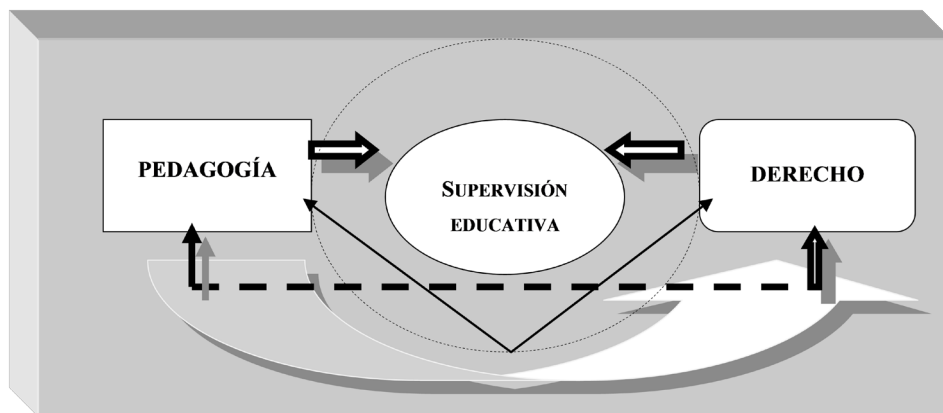
La dualidad praxis-teoría es en la actualidad una característica de la supervisión, constitutiva de su esencia como saber científico.

La supervisión, por un lado, se sitúa ante el sistema educativo (escolar) como una estructura objetiva, al estar dentro de su campo de investigación y acción característico. Pero, al mismo tiempo, tiene capacidad para analizar la fundamentación sobre la que se asienta, haciéndolo una cuestión de su estudio desde sus particulares puntos de mira, aplicándole los métodos propios que le ayudan a interpretar los hechos. Así, de una parte, obtiene conocimientos de la propia realidad de su objeto (de estudio) y, de otra, de las ciencias más o menos afines que le hacen los préstamos necesarios para aplicar al sistema educativo y a sus fines educativos en general.

La epistemología describe a la supervisión educativa como una ciencia que se ha podido formar a partir de otras que ya existían y con las que guarda un evidente parentesco; ahora bien, sin perder su independencia como ciencia. La supervisión educativa, aunque se encuentra (dinámicamente) entre la pedagogía y el derecho, no debe perder su entidad; si así fuese, se convertiría en un mero apéndice de otras materias, cuestión a la que no se debe llegar. Para una mayor descripción de lo dicho anteriormente, en el ámbito global de este artículo, [véase, *Figura 1, infra*].



**Figura 1. Ideograma relacional pedagogía-derecho (supervisión educativa).**



[Elaboración propia]

## 6. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO PARTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO. UNA REALIDAD NECESARIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTORA

### 6.1. Concepto de Derecho Administrativo y su ubicación en el conjunto de nuestro Ordenamiento

El Derecho administrativo es una creación relativamente reciente, pues surge en la Europa continental como consecuencia del nuevo orden de relaciones derivado de las revoluciones constitucionalistas del siglo XVIII; en España, su génesis se ha situado en la Constitución de 1812 (Santamaría, 2006). A los efectos de los objetivos planteados en este capítulo podemos definirlo como *el Derecho que regula la organización de las Administraciones Públicas, el ejercicio que realizan de los poderes que se le confían, y su pertinente control judicial*. Partiendo de esta definición, que en síntesis es meramente descriptiva, podemos identificar una serie de notas características de esta rama del Derecho y que, por ende, la diferencian de otras dimensiones de nuestro Ordenamiento Jurídico; así, establecemos, entre otras, las siguientes:

- *El Derecho Administrativo es el Derecho estatutario de las Administraciones Públicas* (García, 1999). El Derecho Administrativo es el Estatuto que regula la organización y funcionamiento de esa clase especial de personas jurídicas que son las Administraciones Públicas –Administración educativa, por ejemplo–, es decir, el conjunto de normas que disciplina su estructura, sus medios y sus reglas de acción.

- *El Derecho Administrativo es también un Derecho de privilegios y garantías.* Se caracteriza por conferir a la Administración unos poderes exorbitantes, muy superiores a los propios de los sujetos privados: potestad sancionadora, expropiatoria, ejecución de oficio, etc. Ese conjunto de atribuciones sitúa a la Administración en una clara posición de supremacía, justificada en atención a sus fines serviciales; persecución del interés general.
- *El Derecho administrativo se configura como un Derecho armonizador.* Un régimen jurídico mediante el que se pretende conjugar la atribución y ejercicio de poderes exorbitantes por la Administración con el respeto de los derechos de la ciudadanía.
- *El Derecho Administrativo es un Derecho público:* En la medida que la norma administrativa está, de una u otra manera, destinada a una Administración Pública debe ser considerada, obviamente, norma de Derecho público. Siguiendo a (Parada, 2015), la dualidad Derecho Público-Derecho Privado sigue teniendo una indudable virtualidad para la caracterización del Derecho administrativo, siempre y cuando no se entienda el Derecho Público como un conjunto de normas aplicables sólo al Estado o a las Administraciones Públicas, y el Derecho Privado como únicamente aplicable a los particulares. A colación, sigue siendo ejemplar la tradicional definición del Derecho Administrativo aportada por (Zanobini, 1963): «El Derecho Administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos».

Ante las características y definición(es) establecida(s) anteriormente del Derecho Administrativo, hay que decir, finalmente, entre otros aspectos que, en el conjunto del Ordenamiento Jurídico, dicho derecho es un Derecho Público, no siendo el único en dicha dimensión, ya que en la misma se encuentran también el Derecho Penal, Procesal, Político, etc. Como dimensiones del Derecho Privado (relativo a la utilidad de los particulares) debemos mencionar, entre otras, al Derecho Civil y Mercantil.

## 6.2. La Inspección educativa como garante del cumplimiento del Ordenamiento administrativo<sup>4</sup>

*La Inspección educativa como órgano técnico de la Administración educativa* tiene establecidas sus funciones en el art. 151 de la LOE-TC; en todas ellas hay una implicación «normativa» del *Derecho administrativo* que, de una u otra forma, incide

---

<sup>4</sup> Para una mayor profundización de los aspectos desarrollados en este apartado, remitimos al lector a otra obra nuestra [Campos, B. (2017): *Inspección educativa y Calidad institucional*. Madrid: Universitas].

en la organización y funcionamiento de los centros escolares en todas las dimensiones ínsitas a los mismos. Por otra parte, dichas funciones vienen categorizadas en tres dimensiones fundamentales, sin menoscabo de la permanente interacción entre las mismas; así: la función originaria de supervisión-control, de asesoramiento y de evaluación. Por ello, la Inspección educativa en el ejercicio de tales funciones debe tener un conocimiento de *los aspectos fundamentales inherentes a las distintas fuentes y otros contenidos básicos del Derecho administrativo* –tipologías de normas, relación entre las mismas, ámbito general y específico de su aplicación, etc.–; todo ello, con la finalidad de cualificar dichas funciones y actuaciones derivadas de estas últimas, tanto en los centros escolares como en sus grupos-aula. En síntesis, esta visión correlaciona con una función esencial de las establecidas dicho art. 151, ya referenciado; en concreto, *la explicitada en su apartado d), velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.*

Todo lo anterior, no es óbice, para que la Inspección Educativa, en el ámbito de los distintos procedimientos administrativos que pudieren darse en la dinámica diaria de los centros escolares, así como la relación interpersonal entre sus distintos agentes, tenga, en determinadas ocasiones, que discernir las situaciones que conlleven, *bien un ilícito civil, bien un ilícito penal*, aunque el peso específico de sus actuaciones girará en torno al *Derecho administrativo*. En base a lo anterior y, en el marco de las funciones propias de la Inspección educativa, deberá asesorarse a los centros y sus agentes sobre las posibles responsabilidades jurídicas que pudieren derivarse en el ejercicio de sus funciones: *administrativas, civiles y/o penales*; cuestión que no es ajena a los *propios inspectores de educación en el desarrollo de su actuación inspectora como autoridades públicas.*

### 6.3. La Inspección educativa como órgano técnico de la Administración escolar

Las funciones que son específicas e inherentes de/a la Inspección Educativa vienen determinadas, tanto en la LOE-TC [ver, art. 151], como en los *reglamentos específicos* de cada Comunidad Autónoma para la organización y funcionamiento de la misma. Ahora bien, lo dicho no implica que el contenido de dichas funciones no pueda variar en función de determinadas exigencias sociales, políticas educativas, actualización del sistema educativo, etc. Dicha situación pudiere darse (en el futuro), pero la inspección escolar no perderá su identidad y fuerza identificadora, a *nivel administrativo y educativo*, del actuar de un *órgano con sus rasgos esenciales y originarios.*

Es cierto, que determinadas funciones de la inspección educativa, pudiera parecer que han sido absorbidas por otros agentes externos a los centros escolares, aunque más bien se trata de realizar dicha función desde distintas dimensiones específicas que, por otra parte, vienen acotadas por la propia legislación vigente, es decir, por

el elemento que interrelaciona a otras disciplinas educativas, *verbigracia*, «el asesoramiento escolar». *Es la función o el conjunto de estas lo que conformará el modelo estructural de la Inspección Educativa en un determinado momento escolar, pero no a la inversa. La inspección-función nos llevará a la inspección y a su modelo concreto, en este caso, a la inspección-órgano.*

Obviamente, pueden generarse distintos modelos, pero nos centramos en el *modelo-órgano*, entendido como una inspección configurada, a *nivel funcional y administrativo*, por un conjunto de tareas que institucionalmente se le asignan, las exigencias de formación y autoformación que han de satisfacer quienes han de llevar a cabo aquellas —los inspectores—, el sistema de acceso y selección, la organización de la inspección y la asignación de tareas entre sus miembros y, en última instancia, *la estructura e incardinación de dicho órgano en el conjunto de la Administración educativa*. Por otra parte, *la Inspección Educativa debe concebirse también como la competencia-función del poder público.*

#### **6.4. Relaciones administrativas y principios de ordenación jurídica de la Inspección educativa**

La Inspección Educativa es un *órgano técnico y profesional* de la Administración educativa —estatal y autonómica—, *independiente en el ejercicio de sus funciones y atribuciones*, aunque sometida, en última instancia, a lo establecido en las leyes. La inspección, como *órgano [técnico] de la Administración*, que ejerce sus funciones en el seno de aquélla y en el ámbito del *Derecho administrativo*, debe actuar en base a los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, entre los que destacan *el de eficacia y el de legalidad*, imponiendo el sometimiento pleno de su actividad administrativa a la Ley y al Derecho. Más específicamente, los distintos *reglamentos de organización y funcionamiento* de la Inspección Educativa de las distintas Comunidades Autónomas, amplían dichos principios, ante la especificidad de dicho órgano [técnico], así como en base a la propia legislación general, a *nivel administrativo y constitucional*; en concreto, *la Ley 40/2015, ya citada supra*, y el *art. 103.3 CE*.

Más concretamente, ejemplificamos los principios de organización de la inspección educativa de dos Comunidades Autónomas [*Andalucía y Castilla-La Mancha*], a tenor de lo establecido en sus reglamentos de organización y funcionamiento. Para el caso de *Andalucía*, su *decreto de organización y funcionamiento* [Decreto 115/2002, de 25 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa —Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 37, de fecha 30.03.2002—], establece en su art. 9, que los principios de actuación de la Inspección Educativa para el ejercicio de sus competencias, serán los siguientes: *a) jerarquía; b) planificación; c) especialización; d) profesionalidad; e) trabajo en equipo, y f) inter-nivelaridad.*

Para el caso de *Castilla-La Mancha*, su decreto de organización y funcionamiento [Decreto 34/2008, de 26 de febrero, por el que se establece la ordenación de la Inspección de Educación –Diario Oficial de Castilla-La Mancha, núm. 46, de fecha 29.02.2008–], establece en su art. 6, que los principios de actuación de la Inspección Educativa para el ejercicio de sus competencias, serán los siguientes: a) *jerarquía*; b) *unidad de acción*; c) *autonomía profesional en la emisión de sus informes y propuestas*; d) *planificación*, e) *intervención en cualquier tipo de centros independientemente del nivel o modalidad educativa que en ellos se imparta*; f) *asignación de centros a inspectores de referencia*; g) *especialización profesional*, y h) *trabajo en equipo*.

La *independencia profesional* de la Inspección Educativa en el ejercicio de sus funciones *no debe ser contradictoria con la subordinación jerárquica funcional de la misma*, pues dicha independencia no se ve mermada por el hecho de que los inspectores, como funcionarios y dentro del servicio a la propia función inspectora que los define, hayan de ejecutar las directrices, orientaciones y planes de actuación establecidos por las autoridades competentes en cada caso. De la misma manera, *dicha independencia es compatible con su supraordenación jerárquica funcional* [relaciones administrativas de la inspección educativa].

## 7. LA INSPECCIÓN ESCOLAR EN EL NUEVO MILENIO. FACTOR DE CALIDAD ESCOLAR Y SOCIAL

La nueva sociedad del siglo XXI caracterizada por tres grandes hitos [el conocimiento, las tecnologías de la información y la comunicación y la globalización], exige nuevos retos al sistema educativo y, por ende, a sus órganos (y servicios) de funcionamiento, en aras de dar respuesta a las exigencias permanente que plantea aquella, dando una respuesta de calidad en un doble sentido: el educativo y social [la calidad integral<sup>5</sup> de los educandos, a nivel particular, y la sociedad, a nivel global].

La sociedad y su amplia red de relaciones humanas plantea(n) nuevas exigencias de progreso y cualificación de forma multidimensional, que deben ser tratadas por el sistema educativo de cualquier país moderno. En dicho sentido, la sociedad propiciará la actualización y regeneración de los sistemas educativos, bien a través de reformas totales, bien parciales, dando respuesta(s) a las demandas de aquella que, por otra parte, se irá cualificando y perfeccionando en dicha línea, habiendo, en última instancia, un progreso permanente en sentido amplio. En definitiva, la relación biyectiva, que se da entre *sociedad y educación*, conformará sistemas educativos actualizados en sus distintos elementos, condicionando, por ende, la estructura y el

---

<sup>5</sup> Para una mayor profundización en esta temática, véase, Campos Barrionuevo, B. (2016). La educación integral: indicador de calidad y éxito escolar en el siglo XXI. *Revista Nacional e Internacional de Educación Inclusiva*. Vol. 9 (3) pp. 111-125.

funcionamiento de estos últimos. Así, la supervisión (inspección) educativa en este nuevo siglo [y en una visión prospectiva, en general,] irá aparejada a la estructura (y funciones) actualizada(s) de cualquier sistema educativo.

Ante lo anteriormente expuesto, podemos deducir, de entrada, que las exigencias, posibilidades y transformaciones de la inspección educativa (escolar) estarán determinadas por las del propio sistema educativo.

La escuela del siglo XXI plantea nuevas demandas y respuestas en una sociedad global y, sobre todo, digital y ávida de continuo conocimiento. La institución escolar presencial va dando paso de forma progresiva a la institución digital, ahora bien, ¿hasta qué punto será creciente dicha tendencia? ¿Serán sustituibles? ¿Serán complementarias? Etc. Cuestiones de base o hipotéticas que nos planteamos y que tendrán su respuesta en el tiempo, aunque pensamos (de entrada) que se tenderá a una complementariedad entre ambas.

De la misma manera, un (supuesto) incremento de la enseñanza no presencial y/o semipresencial, por el propio avance de las tecnologías de la información y la comunicación, las propias exigencias de la sociedad global, ..., no debería conllevar una desescolarización total, a nivel presencial, de la sociedad actual y/o futura en los niveles no obligatorios de enseñanza. ¿Cómo se podría conjugar instrucción y socialización en esta modalidad educativa, si así fuere? Premisas, que de una u otra forma, determinarán sistemas educativos regenerados con nuevos fines, dando nuevas funciones o (subfunciones) a sus órganos de funcionamiento, sin alterar su esencia, pues en tal caso estos no existirían ni tendrían sentido, v.gr. la inspección escolar.

Resumiendo, la (nueva) sociedad del siglo XXI necesita progresar y adaptarse a los nuevos retos planteados de forma global, como derivación del propio avance [social y humano] en todas sus dimensiones; ahora bien, para dicho cometido debe tener una base estructural que viene armonizada principalmente por el sistema educativo de cada momento (histórico), activado por los distintos órganos y servicios que integran la Administración educativa, actuando en base a la legislación escolar, de acuerdo a los límites administrativos de espacio y tiempo. Entre dichos elementos de la Administración educativa y, por ende, del propio sistema escolar, hay que destacar a la inspección educativa en sus múltiples funciones de supervisión-control, asesoramiento, mediación y evaluación, constituyéndose en un verdadero factor de *calidad escolar y social*, dada la interdependencia entre estos dos últimos términos.

## 8. Reflexiones finales

A lo largo de este artículo, hemos expuesto determinados ámbitos de interrelación entre la supervisión educativa (escolar), como *ciencia educacional [pedagogía]* y, por ende, (entre) las funciones que desarrolla la *Inspección educativa*, como un órgano/servicio técnico de la Administración educativa, y el *Derecho Administrativo*, aunque

obviamente no se han podido abarcar todos, bien por la propia extensión y límites de aquel, bien porque su tratamiento habría hecho bastante prolijo el desarrollo de dichos contenidos; a modo de ejemplo, podríamos haber citado/desarrollado también las siguientes temáticas:<sup>6</sup>

- Actos y procedimientos administrativos de actuación de la Inspección educativa: procedimientos de evaluación escolar y administrativos sancionadores [procedimientos disciplinarios].
- Cuestiones básicas sobre el funcionamiento de los órganos colegiados de los centros educativos: aspectos básicos de ordenación de los mismos y actuación de la Inspección educativa en sus funciones de supervisión-control y asesoramiento.

En consecuencia, dejamos el tratamiento de estos y otros posibles espacios conceptuales para otra obra de mayor amplitud en el futuro; no obstante, en este epígrafe hacemos una *reflexión global sobre todas las dimensiones (principales) del Derecho administrativo* que, de una u otra forma, inciden en la labor diaria de la Inspección educativa en los centros escolares y, en consecuencia, (de) la supervisión educativa (escolar) como ciencia educacional. En síntesis, establecemos, entre otras, las siguientes:

- La Inspección escolar es parte de la Administración educativa y, por ende, actúa conforme al Ordenamiento Jurídico y, más específicamente, al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.
- El Derecho Administrativo es el ámbito jurídico de actuación principal de la acción inspectora, en tanto en cuanto repercute en la realización de sus informes, actas, y, por lo tanto, en las funciones de supervisión-control, asesoramiento y evaluación, contribuyendo, todo ello, a la mejora y calidad de los procesos educativos.
- La necesidad de un conocimiento permanente sobre las Leyes y Reglamentos que inciden en los distintos ámbitos del propio Derecho Administrativo: procedimientos administrativos de diversa índole.
- La Administración educativa debe ser corresponsable en la formación y autoformación de la Inspección educativa, por la repercusión jurídico-administrativa –*sensu lato*– y social que tienen sus actuaciones.
- Los informes de la Inspección educativa son documentos administrativos, realizados por los inspectores en representación del órgano [técnico] de la inspección, constituyendo la forma externa de manifestación de los actos administrativos, produciendo efectos jurídicos, aunque dichos informes no sean vinculantes.

---

<sup>6</sup> Campos, B. (2017). La dimensión administrativa de la inspección en los centros escolares. Cuestiones centrales. En Vázquez-Cano, E. (Coord.). *La Inspección y Supervisión de los centros educativos* (pp. 133- 154). Madrid: UNED).



- Los informes de la Inspección educativa son técnicos, y, en consecuencia, deben obedecer a una lógica jurídica: encabezamiento, descripción de los hechos, fundamentación legal, pie de firma del inspector que suscribe y el V.º B.º de la Jefatura del Servicio correspondiente.
- Los informes de inspección, al ser documentos de trámite, emitidos para que resuelva el superior jerárquico, no pueden ser impugnados administrativamente. Solo procedería la impugnación de aquellos en caso de que se dé(n) alguna(s) de las siguientes situaciones: a) la producción de indefensión jurídica; b) la no continuidad del procedimiento administrativo en cuestión, y c) el establecimiento de una decisión, bien directa, bien indirecta, sobre el fondo del asunto tramitado.
- Los informes de inspección no tienen carácter probatorio. Dicho carácter probatorio lo tienen las actas, en el ejercicio de la función inspectora, por el hecho de su consideración como Autoridad Pública –STS (Sentencia del Tribunal Supremo) 10 de diciembre de 1984.
- Los informes de inspección, deben constatar la normativa de los hechos evidenciados, amén de la utilización de los pertinentes aspectos de carácter científico, pedagógico o/y organizativos, por su consideración de órgano/servicio técnico.
- Los informes de inspección son el instrumento fundamental para la obtención de la información veraz y actualizada, en aras de aportar los elementos de juicio que sirvan de base para la posterior toma de decisiones por la Administración educativa.
- La Inspección educativa, a nivel administrativo, debe ejercer sus funciones con autonomía técnica y funcional, garantizando su independencia frente a posibles injerencias externas de otros ámbitos de las Administraciones educativas –públicas– correspondientes.
- El desarrollo óptimo de las funciones inspectoras exige el conocimiento y dominio de los conceptos, principios y normas pertenecientes tanto al *Procedimiento Administrativo Común* como al *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, ambos aspectos regulados en las Leyes 39/2015 y 40/2015, respectivamente [véase, bibliografía final, infra], y que, por otra parte, entraron en vigor con fecha 2 de octubre de 2016; amén (de) las leyes propias de cada Comunidad Autónoma en el ámbito del Derecho Administrativo y, en última instancia, los procedimientos administrativos específicos para cada casuística particular.
- Etc.

Finalmente, hemos situado a la Inspección educativa [a nivel estructural y funcional], y a la supervisión escolar (como ciencia pedagógica), en el ámbito del Derecho Administrativo. Partiendo de dicha premisa, el lector debe situar el conjunto de funciones que debe desarrollar dicho órgano [técnico] en los centros escolares, con la finalidad de cualificar los procesos educativos inherentes a los mismos que, por otra parte, engloban a los diferentes agentes principales de los procesos de enseñanza y

aprendizaje [profesorado, alumnado, ...]; no obstante, dada la dimensión jurídica, en general, y *administrativa*, en particular, para el desempeño adecuado de la función inspectora (supervisora), se hace necesario un conocimiento suficiente de los distintos aspectos de la estructura administrativa de la Administración educativa y, por ende, de sus órganos administrativos y técnicos, unidades, etc., de cara a desarrollar la labor inspectora con la máxima seguridad jurídica.

La Inspección Educativa es un factor fundamental de calidad en nuestro sistema educativo y, en consecuencia, desarrollar sus funciones, (atribuciones) y demás aspectos inherentes a estas, conlleva no solo poseer una alto conocimiento de los aspectos específicos de la organización y funcionamiento del sistema educativo español, sus centros escolares, servicios externos a dichos centros, etc., sino también actuar correctamente en el *espacio administrativo* para que sus actuaciones se realicen con la mayor garantía jurídica, en el máximo respeto a los principios de legalidad y eficacia educativo-administrativa, sin menoscabo de otros que son más específicos en el funcionamiento de este órgano [técnico] de la Administración educativa.

## IUSWEBBIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO, J. (2009). *Derecho Administrativo básico*. Navarra: Civitas, Cizur Menor.
- CAMPOS, B. (2011). *Mejorar la práctica educativa. Herramientas para optimizar el rendimiento de los alumnos*. Madrid: Wloters Kluwer Educación.
- CAMPOS, B. (2014). La supervisión de los centros: indicador de calidad institucional. *Periódico escuela*, 4040(1363), p.3.
- CANO, J. (2010). *Docencia y Responsabilidad Jurídica: civil, penal y administrativa*. Madrid: Wloters Kluwer Educación.
- CARDONA, J. (2001). *Elementos de Teoría Organizativa del Centro Escolar*. Madrid: Sanz y Torres.
- CARDONA, J. (2004). *Formación y desarrollo profesional del docente en la sociedad del conocimiento*. Madrid: Universitas.
- COSCULLUELA, L. (2010). *Manual de Derecho Administrativo*. Navarra: Cívitas, Cizur Menor.
- ESTEBAN, 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 en España*, 12. [http://www.adide.org/revista/index.php?option=com\\_content&task=view&id=337&Itemid=68](http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=337&Itemid=68)
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999). *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid: Civitas.
- GENTO, S. (2004). *Supervisión Educativa*. Madrid: Sanz y Torres.
- GENTO, S. (Coord.). (1998). *Gestión y Supervisión de Centros Educativos*. Buenos Aires: Docencia.
- LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación <BOE-A-2006-7899, Texto Consolidado>.

- LEY ORGÁNICA 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, núm. 236.
- LEY ORGÁNICA 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, núm. 236.
- LEY ORGÁNICA 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295.
- LEY ORGÁNICA 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. *Boletín Oficial del Estado*, 21 de noviembre de 1995, núm. 278 [Derogada].
- LINDE, E. (2010). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Colex.
- MARTÍN, E. (1997). *Supervisión educativa*. Madrid: UNED, Colección Cuadernos de la UNED, núm. 059, 1998.
- MARTÍN, E. (Coord.). (2013). *Dirección y supervisión de centros formativos. Bloque temático II: Supervisión*. Madrid: UNED.
- MARTÍN-MORENO, Q. (1996). *La organización de centros educativos en una perspectiva de cambio*. Madrid: Sanz y Torres.
- PARADA, R. (2015). *Derecho Administrativo. Introducción. Organización administrativa. Empleo Público*. Madrid: Open Ediciones Universitarias.
- PÉREZ, J. (1985). *Las fuentes el Derecho*. Madrid: Tecnos.
- PUELLES, M. (2012). *Política, legislación y educación*. Madrid: UNED.
- PUELLES, M. (2010). *Elementos de Política de la Educación*. Madrid: UNED.
- SANTAMARÍA, J. A. (2006): *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*. Madrid: Iustel.
- SCHRIEWER, J. (1991). *La construcción de la pedagogía científica. Diferenciación institucional y disciplinar, funciones formativas y praxis educativa en la ciencia universitaria de la educación en Alemania y Francia*. En *Revista de Educación, M.E.C.*, núm. 296, septiembre-diciembre. Madrid.
- SOLER, E. (1992b). *Supervisión escolar y práctica inspectora*. En *revista de Ciencias de la Educación*, núm. 150, abril-junio 1992, pp. 167-185.
- SOLER, E. (Coord.). (1993). *Fundamentos de Supervisión Educativa*. Madrid: La Muralla.

