

INSTRUMENTOS DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA (II): INFORMES / INSTRUMENTS OF EDUCATIONAL INSPECTION (II): REPORTS

José Francisco Pérez Aguilar

Servicio Provincial de Inspección de Huelva

josef.perez.ext@juntadeandalucia.es

Resumen

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores de educación tienen atribución para elevar informes por propia iniciativa o a instancias de las autoridades de las Administraciones educativas, según proceda. Asimismo, dichos informes pueden formar parte de un procedimiento. Por tanto, se entienden como documentos administrativos que deben reunir las características de la normativa vigente.

El informe de inspección ha de incluir análisis jurídicos y técnicos de los hechos que describa así como propuestas, si proceden, al objeto de aportar elementos de juicio a las autoridades educativas para que tomen decisiones sobre los procedimientos que deban resolver. En su elaboración, se aplican y utilizan instrumentos y técnicas inspectoras para recabar evidencias que sustenten las valoraciones que se incluyan.

En el presente artículo se realiza un breve análisis de los informes, encuadrándolos dentro de los documentos administrativos, definiendo y analizando sus características así como sus funciones. A continuación, se estudian algunas definiciones y una posible clasificación, finalizando con un breve examen del estilo y estructura de los informes de inspección.

La clave reside en aportar elementos de juicios a las autoridades educativas para que tomen aquellas decisiones que procedan. Dichos elementos deberán estar basados en las valoraciones técnicas de un inspector

que es experto en materia educativa, tanto jurídica como pedagógica y didáctica.

Palabras clave: documentos, procedimiento, informes, inspección.

Abstract

In the exercise of their duties, education inspectors have to raise attribution reports on its own initiative or at the request of the authorities of the educational authorities, as appropriate. Furthermore, these reports can be part of a process. Therefore, it is understood as administrative documents must meet the characteristics of current regulations.

The inspection report should include legal and technical facts and describing proposals, if they come, in order to provide evidence to the educational authorities to take decisions on the procedures to be resolved analysis. In its development, apply and use tools and inspectors to gather evidence supporting the valuations included techniques.

In this article a brief analysis of the reports is carried out, setting them within the administrative documents, defining and analyzing its characteristics and functions. Here are some definitions and a possible classification, ending with a brief discussion of style and structure inspection reports are studied.

The key is to provide elements of judgment to educational authorities to take those decisions are made. Such elements should be based on technical assessments of an inspector who is skilled in both legal and pedagogical and didactic education.

Key words: documents, procedures, reports, inspection.

Introducción. Documentos administrativos

El documento administrativo es el soporte que contiene y en el que se materializan los actos de la Administración pública; es decir, la forma externa de dichos actos (Ministerio de Administraciones Públicas, 1990).

Según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre¹, “tienen la consideración de documento público administrativo los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas” (artículo 46.4). Es decir, *su producción* la realizará “el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido” (artículo 53.1), *su contenido* “se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos” (artículo 53.2), *su motivación* contendrá “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho” (artículo 54), *su forma* será “por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia” (artículo 55), serán *ejecutivos* “con arreglo a lo dispuesto en esta Ley” (artículo 56) y sujetos al Derecho Administrativo, “se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa” (artículo 57.1), y “se notificarán a los interesados” (artículo 58.1).

Sánchez (2008) apunta las características que determinan la condición administrativa de un documento, las cuales son: *emisión*, “siempre que su emisor sea un órgano administrativo”; *efectos* “si los produce frente a terceros o en la propia organización administrativa efectos jurídicos o informativos”; y *validez*, “cumpliendo unos requisitos internos derivados del acto que contienen, como son la competencia para adoptarlos y su sometimiento al ordenamiento jurídico” (p.13).

Asimismo, los documentos administrativos cumplen la *función de constancia*, ya que “el documento asegura la pervivencia de las actuaciones administrativas al constituirse en su soporte material. Se garantiza así la conservación de los actos y la posibilidad de demostrar su existencia, sus efectos y sus posibles

¹ De Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285 de 27 de noviembre). Recientemente, se ha promulgado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, su Disposición final séptima. Entrada en vigor señala que “la presente Ley entrará en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»”.

errores o vicios, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a los mismos”. Y, la *función de comunicación*, pues “los documentos administrativos sirven como medio de comunicación de los actos de la Administración. Dicha comunicación es tanto interna entre las unidades que componen la organización administrativa, como externa de la Administración con los ciudadanos y con otras organizaciones” (Ministerio de Administraciones Públicas, 1990).

Finalmente, Sánchez (2008) clasifica los documentos administrativos atendiendo a varios criterios, que son los siguientes (p.15-17):

- Según los participantes en la relación administrativa:

Tabla 1: Documentos dirigidos a los ciudadanos y a la administración

DOCUMENTOS DE LOS CIUDADANOS	Cartas, declaraciones, quejas, solicitudes, recursos, renuncias y reclamaciones.	
DOCUMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN	DIRIGIDOS AL CIUDADANO	Anuncios, bandos, cartas, oficios, notificaciones y citaciones.
	DIRIGIDOS A LA ADMINISTRACIÓN	Actas, cartas, notas interiores, oficios, informes y diligencias.

. **Fuente:** Manual de documents i llenguatge administratiu.

- Según la normatividad del contenido del documento

Tabla 2: Documentos de acuerdo con su carácter

DOCUMENTOS NORMATIVO O DE DECISIÓN	Genéricos o dispositivos	Son las normas generales que aprueban los organismos públicos, cuyo destinatario es colectivo
	Individuales	Son aquellos documentos que van dirigidos a ciudadanos individualmente considerados, como las resoluciones, acuerdos...
DOCUMENTOS NO NORMATIVOS	De constancia	
	De juicio	
	De transmisión	

Fuente: Castellón (2000).

- Según la fase del procedimiento

Tabla 3: Documentos según la fase del procedimiento.

DOCUMENTOS DE LA FASE DE INICIACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de inicio del procedimiento. • Requerimiento de subsanación de defectos de la solicitud. • Petición de mejora voluntaria de la solicitud. • Acuerdo de adopción de medidas provisionales. • Acuerdo de acumulación de procedimientos. • Acuerdo de práctica simultánea de trámites.
DOCUMENTOS DE LA FASE DE INSTRUCCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de apertura de un periodo de pruebas. • Acuerdo de práctica de pruebas. • Acuerdo por el que se rechazan las pruebas propuestas. • Oficio de petición de informes. • Citación de comparecencia. • Concesión de trámite de audiencia. • Acuerdo de apertura de período de información pública. • Acuerdo de ampliación de plazos. • Acuerdo de tramitación de urgencia. • Acreditación de la notificación.
DOCUMENTOS DE LA FASE DE TERMINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución de caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado. • Resolución de caducidad de procedimientos iniciados de oficio susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen. • Resolución tipo. • Resolución de inadmisión. • Certificación de acto producido por silencio administrativo. • Acuerdo de suspensión de ejecución de un acto.

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

1. Breve análisis jurídico de los informes

De manera general, los informes se pueden definir como documentos administrativos que proporcionan a los órganos competentes datos, valoraciones y recomendaciones necesarios para la adquisición de conocimiento y para la toma de decisiones administrativas, pudiendo formar parte de la instrucción de un procedimiento.

Los órganos administrativos que tengan atribuida la competencia en el procedimiento a resolver serán los encargados de decretar la petición de informes, produciéndose su evacuación en los términos y plazos que indique la normativa vigente. No obstante, además de los solicitados por las Administraciones educativas respectivas, según la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo², los inspectores podrán emitir informes “que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios” (artículo 151g).

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que *su petición* se produce “a efectos de la resolución del procedimiento”, solicitándose “aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos” (artículo 82.1). Asimismo, *su evacuación* se producirá “en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor” (artículo 83.2), considerándose que “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes” (artículo 83.1).

2. Informes: Conceptualización y clasificación

El informe es un documento administrativo, ya que debe reunir todos los extremos normativos reseñados, y consiste en una exposición ordenada y exhaustiva sobre un tema determinado, un problema o el estado de una cuestión.

Para García de Enterría y Fernández (1993) los informes son declaraciones de juicio emitidas por órganos especialmente cualificados en materias determinadas llamadas a ilustrar al órgano decisor y a proporcionarle los elementos necesarios para dictar la resolución con garantías de acierto. Como idea clave, la definición aporta las valoraciones del órgano emisor pues el análisis técnico y jurídico es una de las principales virtudes de los informes.

² De Educación (BOE núm. 106 de 4 de mayo), modificada por la La Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (BOE núm. 295 de 10 de diciembre). No obstante, el Título VII. Inspección educativa mantiene el mismo articulado a pesar de la modificación reseñada.

Entrena (1999) define los informes como los pareceres que emiten autoridades, funcionarios u organismos distintos de aquellos a quienes corresponde dictar la resolución o propuesta de resolución, respecto de las pretensiones, los hechos o los derechos que sean objeto del expediente y sirvan para proporcionar los elementos de juicio necesarios para la adecuada resolución. La contribución de la definición reside en la independencia entre la elaboración del informe y la resolución del expediente.

Vera Mur (2013) señala que los informes son actos administrativos, sujetos al derecho administrativo y que proceden de órganos administrativos y, también, actos de trámite o de instrucción, ya que se incorporan al expediente y no son susceptibles de impugnación autónoma (p.12). El autor destaca el carácter procesual e interno del informe respecto del expediente y su resolución.

Según el Manual de documentos administrativos del Ministerio de Administraciones Públicas, su tipología varía de acuerdo con los siguientes criterios (Ministerio de Administraciones Públicas, 1990):

- **Obligatoriedad de solicitarlo.** Desde este punto de vista, pueden ser *informes preceptivos*, cuando deban ser necesariamente solicitados porque así lo exige una disposición legal; si el órgano competente los considera imprescindibles para adoptar la resolución, se denominan determinantes; en el caso contrario, son no determinantes. Por el contrario, se denominan *informes facultativos* los que el órgano competente solicita sin estar obligado a ello, para obtener valoraciones, datos u opiniones sobre algún aspecto del procedimiento.
- **Vinculación.** Contemplados desde esta perspectiva, hablamos de *informes vinculantes* cuando obligan al órgano administrativo a resolver en el mismo sentido que el informe, y de *informes no vinculantes* cuando sus conclusiones asesoran al órgano competente, pero este puede optar por seguirlos o no.
- **Tipo de resolución que aportan.** Desde este punto de vista, pueden ser de resolución *única* o de resoluciones *alternativas*. Los primeros son los informes que finalizan con una sola propuesta o conclusión, mientras que los

segundos finalizan con propuestas o resoluciones múltiples, proporcionando la posibilidad de optar entre diversas alternativas.

- Órgano emisor. Así contemplados, los informes serán *internos* cuando son emitidos por los propios órganos de la Administración, o *externos*, si se elaboran por un técnico en la materia.
- Contenido. Bajo este criterio, pueden ser vinculados, si deben aportar determinada información o someter su contenido y conclusiones a cuestiones concretas, o libres, que serán aquellos cuyo contenido tiene un carácter general y abarca soluciones y propuestas que van más allá de la cuestión concreta que justifica la elaboración del informe.

Según los autores, citados por Hernández (2013), García Enterría señala que “los informes pueden ser perceptivos o facultativos, según venga o no exigida su emisión por las normas jurídicas aplicadas a cada caso concreto” (p.16). Y, desde el punto de vista de su fuerza o eficacia jurídica, Fernández distingue entre “los informes vinculantes y no vinculantes” (p.17).

3. Informes de inspección

La inspección educativa produce informes de naturaleza diversa motivados por sus funciones. En el ejercicio de las mismas se elaboran³ de supervisión *del cumplimiento de la normativa*, entre los que se pueden incluir los requerimientos; *homologados*, para el cumplimiento de actuaciones planificadas o por exigencia de un procedimiento administrativo; *específicos de evaluación*, vinculados al ejercicio de la función directiva o docente; *singulares* sobre determinados aspectos del sistema educativo; y *ordinarios*, de carácter descriptivos, sobre la organización y funcionamiento de los centros.

³ Esta clasificación está recogida en el artículo de la Orden de 13 de julio de 2007, por la que se desarrolla la organización y funcionamiento de la inspección educativa de Andalucía (BOJA núm 152 de 2 de agosto), pero es posible hacerla extensible al resto de Administraciones educativas, ya que las funciones establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, las aborda en su totalidad y no haber encontrado otra tan explicativa en la bibliografía existente. No obstante, es de aplicación en la región citada en el título de la norma reseñada.

En cualquier caso, los informes citados u otros suelen incluir entre sus aspectos la descripción de los hechos, su valoración de acuerdo con la normativa de referencia y, si procede, la formulación de propuestas que correspondan. Asimismo, es habitual relacionar las acciones desarrolladas al comienzo de los mismos al objeto de precisar las fuentes de información utilizadas para recabar las evidencias que sustentan los hechos que se describen y valoran.

Visto lo anterior, un informe debe contar un estilo administrativo moderno y fácilmente comprensible que lo dote de valor y utilidad y una estructura coherente. La expresión clara de sus datos básicos, la descripción y valoración de los hechos, las propuestas que procedan y la firma del inspector que lo emite fortalece ambas características.

Sobre el estilo administrativo moderno, Vilches y Sarmiento (1990) afirman que un informe debe estar dotado de características como “*cortesía*, evitando juicios de valor; *objetividad*, todo lo escrito debe ser verificado por las referencias; *claridad*, expresando la toma de decisiones sin ambages; *lógica*, lo escrito debe ser una demostración conforme a una planificación del propósito; *responsabilidad*, pues el emisor actúa en nombre de un organismo público; *respeto*, ya que el administrado es objeto y sujeto de derechos y obligaciones” (p.28).

Sobre su estructura, el informe debe presentar un *encabezado* donde conste claramente la Administración correspondiente y el organismo emisor así como la fecha, las referencias relacionadas con el expediente o procedimiento, destinatario y asunto. A continuación, suele ser habitual relacionar en un párrafo las técnicas aplicadas o instrumentos utilizados (análisis de documentos, celebración de reuniones, visitas a aulas o centros, entre otros) y las fechas de intervención, seguidos de la expresión “*procede informar lo siguiente*”. De todo lo anterior, uno de los elementos esencial es el asunto, que según Iñigo (2014) es “una descripción genérica del caso, en dos o tres líneas..., incluyendo el nombre del centro, en su caso, donde se produjo. Se escribe encima del encabezamiento y su objetivo es captar la atención del destinatario. Podría considerarse que es el “título” del informe” (p.8).

Tras lo anterior, en el *núcleo del informe*, se describe el estado de cuestión con claridad y objetividad en párrafos separados y numerados. En esta parte es

donde se expresarán las valoraciones técnicas que servirán de fundamento a las conclusiones y propuestas. Para ello, el inspector deberá realizar un contraste de los hechos evidenciados con la normativa vigente, al objeto de valorar el grado de adecuación a la misma.

En su parte final, el informe debe contener unas *conclusiones, propuestas o recomendaciones* que pueden aparecer numeradas, en su caso, y que con las descripciones y valoraciones anteriores han de quedar suficientemente justificadas. Asimismo, los elementos que aporten deberán ser relevantes al objeto de que las autoridades educativas puedan tomar decisiones o resolver un procedimiento.

Además de lo anterior, Iñigo (2014) reseña el capítulo de *anexos* definiéndolo como “el conjunto de todos los documentos que forman el expediente y han sido utilizados en la elaboración del informe. Cada documento debe numerarse cronológicamente de menor a mayor y habrán de acompañar al informe” (p.10).

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas

Castellón, H. (2000). *El lenguaje administrativo. Formas y uso*. Granada: La Vela.

Entrena Cuesta, R. (2000). *Curso de derecho administrativo*. Volumen I. Madrid: Tecnos.

Fernández, O.M (2013). La emisión de informes en el procedimiento administrativo local. Revista CEMCI, número 18. Enero-Marzo.

Iñigo, L.E. (2014). *El informe de inspección*. Ponencia en el XV Encuentro Nacional de Inspectores de educación. El derecho administrativo y la inspección de educación.

García de Enterría, E. y Fernández, T. (2002). *Curso de derecho administrativo*. Volúmenes I y II. Madrid: Civitas.

- Ministerio de Administraciones Públicas (1990). *Manual de estilo del lenguaje administrativo*. Madrid: MAP.
- Sánchez, F. (2008). *Redacción de documentos administrativos*. Murcia: Escuela de Administración Pública.
- Vera Mur, J.M (2013). *Procedimiento administrativo*. Documento inédito.
- Vilches, F. y Sarmiento, R. (1990). *Manual de lenguaje jurídico-administrativo*. Madrid: Dykinson.