

Curso online: **Producción normativa**

Tema 3 Elaboración de informes.

Autor: Antonio Cerrolaza Gómez



Este curso ha sido cedido por el Instituto Nacional de Administración Pública por medio de una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir igual, en los términos que se describen en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/> es o texto oficial que, para esta modalidad de licencia, sustituya al indicado.

Índice de contenidos

Capítulo 1	Concepto.	2
capítulo 2	Clases.	3
capítulo 3	Reglas formales básicas.	5
capítulo 4	Guión general para un informe.	6
capítulo 5	Órganos competentes para la emisión de informes.	8

CAPÍTULO 1 CONCEPTO.

Todos los funcionarios a lo largo de su vida administrativa hacen multitud de informes de muy diferentes perfiles y condiciones, con lo cual el problema de fondo de su definición resulta difícil. En realidad esa pluriformidad de los informes lleva a la casi imposibilidad de dar un concepto preciso.

Por eso el objeto de esta exposición es dar algunas pinceladas, básicamente formales, como medio para ayudar a tener un guión que dé pautas sobre cómo elaborar un informe, con carácter general y con las limitaciones que se expondrán.

Desde la perspectiva académica, un informe es un acto de la administración pública consistente en una declaración de juicio emitida por un órgano distinto de aquél a quien corresponde instruir o resolver. Aun así hay que ser conscientes de la dificultad de aplicar esta definición a todo tipo de informes; sin embargo sí transmite su filosofía (“dar luz”). Siguiendo este punto de vista un informe es un elemento fundamental para tomar decisiones o para revisar lo ya hecho.

CAPÍTULO 2 CLASES.

Por el marco en el que se emiten:

- **procedimiento administrativo.** En este caso su finalidad está más determinada que en los otros supuestos, pues es básicamente ayudar en el proceso de resolución, o dicho en terminología no jurídica, de toma de decisiones.
 - **puramente consultivo.** En este supuesto la finalidad puede ser mucho más amplia (exploratoria o indagatoria, informativa, ilustrativa, etc). Lo importante es que en este caso del informe emitido no se va a derivar necesariamente un acto administrativo o el inicio de un procedimiento normativo. Incluso a veces servirá para no hacer absolutamente nada (explicativo de las consecuencias negativas que plantea la adopción de una determinada medida o actuación).
- **por la obligatoriedad de la petición:**
 - **preceptivos.** Son los que, por prescripción de la normativa vigente, es ineludible pedir (por ejemplo, el de la Secretaría General Técnica en la elaboración de las disposiciones de carácter general o el de la Abogacía del Estado departamental en el procedimiento previo a la firma de convenios o acuerdos de colaboración con entidades públicas o privadas).
 - **facultativos.** Se piden porque se estiman necesarios para formar criterio con independencia de que lo sean en el marco de un procedimiento administrativo o ante cualquier otra circunstancia.
- **por el grado de vinculación para quien lo recibe:**
 - **vinculantes** (desplazamiento de la potestad decisoria al órgano informante o, al menos, compartición de la misma). Este supuesto, cada vez más excepcional, es en realidad una perversión de la filosofía de lo que debe ser un informe ya que en realidad la decisión se traslada o se comparte con el órgano informante. Este tipo de informes han vuelto a tener cierta importancia en los supuestos donde coinciden competencias de diferentes administraciones, o incluso de diferentes entes de una misma administración, sobre una determinada materia (por ejemplo, puertos).
 - **no vinculantes.** Es lo habitual. Es lo que más se ajusta a la idea de informe.

- **determinantes** (fundamentales para la toma de decisiones). Es un tertium genus, que aparece en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Son informes, que pueden ser o no preceptivos, pero sin cuya concurrencia es prácticamente imposible resolver (por ejemplo, en un procedimiento sancionador a una denominación de origen vitivinícola por utilizar uvas de otra denominación, si no hay un análisis pericial, es imposible determinar la existencia de la infracción y el volumen de la misma).

- **por el grado de vinculación para quien lo emite:**
 - **libre**. No hay condicionamiento alguno para expresar la opinión que se estime más correcta.

 - **justificativo** de una decisión tomada o que se quiere tomar. En este caso, se trata simplemente de buscar argumentos que justifiquen lo ya hecho o lo que se quiere hacer, pero no hay margen para opinar.

 - **exploratorio o de carácter general**. Se trata de definir y estudiar alternativas diversas sobre la cuestión que se consulta.

CAPÍTULO 3 REGLAS FORMALES BÁSICAS.

- **claridad** (frases cortas). Las frases largas suelen encubrir dudas en el enfoque de la cuestión que se plantea. En todo caso dificultan el entendimiento de lo que se pretende decir.
- **concisión** (no alargarlo más de lo necesario). Cuanto más largo, casi siempre menos claro. Es más difícil condensar en pocos folios la idea o ideas que se pretenden transmitir que alargarlo (a mayor responsabilidad de quien lo va a leer debe aumentarse el grado de concisión). En cualquier caso es importante resaltar que el informe existe para ilustrar a quien lo pide, no para demostrar lo que sabe el que lo elabora (no es un tratado doctrinal).
- **evitar oraciones incidentales** (propio de los tribunales y las administraciones). Si se critican por su dificultad para la comprensión lectora las frases largas, el problema se agudiza con las oraciones incidentales, desgraciadamente mucho más habituales de lo que sería necesario.
- **evitar palabras vagas y lugares comunes**. Las obviedades o la inclusión de cosas ya sabidas por quien lo solicita suelen encubrir la falta de claridad de ideas de quien elabora el informe.
- **evitar tratamientos en el cuerpo del escrito** (están eliminados desde 1986 por un orden del Ministerio de la Presidencia). Simplemente deben incluirse referencias impersonales al órgano o al titular del órgano (por ejemplo, como esa Secretaría de Estado señala o la aprobación previa del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

En cualquier caso es necesario hacer una llamada a la necesidad de mejorar la forma en que se redactan los informes. Tienen que ser inteligibles y para ello es fundamental que quien los elabora tenga un discurso racional y coherente, y una forma de escribir ajustada lo más posible a los criterios expuestos.

CAPÍTULO 4 GUIÓN GENERAL PARA UN INFORME.

Se trata de un esquema muy amplio de carácter general, en el que según la materia o cuestión sobre la que verse el informe, habrán de incluirse o no todos o algunos de los puntos reseñados.

- **título.** Es más propio de los informes exploratorios o indagatorios y menos de los que se emiten en el marco de un procedimiento administrativo.
- **resumen y descripción sucinta del objeto de la consulta** (disposición de carácter general, acto administrativo o consultivo). No debe ser muy largo pero sí muy preciso. Es fundamental centrar la materia sobre la que se ha solicitado el informe aunque a veces no es tarea sencilla por la concreción del encargo.
- **precepto normativo** que ampara la emisión, salvo si es puramente consultivo. Igualmente breve. Cuando un precepto ampare la emisión del informe basta citarlo y transcribirlo, no es una materia que necesite comentario.
- **consideraciones previas** (antecedentes, informes anteriores sobre el mismo tema, etc.). La amplitud de este punto estará en función del objeto del informe. En cualquier caso no es necesario extenderse más allá de lo estrictamente imprescindible. Simplemente una alusión, los argumentos se traerán a colación después.
- **aspectos procedimentales** (cumplidos y por cumplir). Por ejemplo, en el informe de una Secretaría General Técnica, en el marco de la elaboración de una disposición de carácter general, un aspecto fundamental es constatar los trámites ya realizados y señalar los que faltan.
- **valoración general sucinta.** Se trata de un juicio que debe dar una impresión general, favorable o desfavorable, sin perjuicio de las observaciones concretas que luego se formulen.
- **relaciones con otras normas del ordenamiento jurídico** (si procede). Esto puede ser importante, por ejemplo, si estamos ante un proyecto de disposición de carácter general que modifica una norma vigente.
- **observaciones:**
 - ➔ **constitucionalidad.** Fundamental empezar las observaciones por las dudas de constitucionalidad, que deben incluir también una análisis de la distribución competencial en la materia sobre la que verse el informe, sobre todo con las comunidades autónomas (fundamental en este punto la jurisprudencia constitucional).

- **legalidad.** El segundo punto en importancia y bastante más habitual que el primero. Es esencial determinar si hay alguna violación de norma legal (“contra legem”) en el informe.
 - **oportunidad.** Muy importante sobre todo en los informes valorativos. No obstante, no debe olvidarse que los informes de las Secretarías Generales Técnicas versan sobre la legalidad, el acierto y la oportunidad del proyecto normativo que se examina.
 - **sistemática.** Es fundamental analizar si la estructura, en este caso será normalmente de un proyecto normativo, se ajusta a las Directrices de Técnica Normativa.
 - **formales.** En este caso, también típico de los proyectos normativos, se pueden incluir todo tipo de observaciones de esa naturaleza, que irían desde meros errores gramaticales hasta mejoras de redacción.
- **conclusión** (se extrema la exigencia de claridad y concisión). Desgraciadamente en la mayoría de los informes este punto no está dotado de la suficiente precisión. Es imprescindible que transmita a quien lo ha solicitado una visión nítida, con los problemas o las ventajas que plantea la cuestión analizada. Aquí debe evitarse cualquier vaguedad o indefinición.

CAPÍTULO 5 ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA EMISIÓN DE INFORMES.

- **genérico:** cualquier órgano puede emitir un informe porque se lo piden o porque es competente. En este punto se debe entenderse de forma amplia la capacidad tanto de solicitar como de emitir informes.
- **específico** (enumeración no exhaustiva):
 - **Gabinetes de altos cargos.** Por el perfil del que suelen estar revestidos este tipo de órganos últimamente, se ha ido perdiendo la costumbre de que informen determinadas cuestiones o proyectos normativos. Aportan normalmente una visión más política o de oportunidad.
 - **Abogacías del Estado** (órgano informante básico). Aquí es necesario distinguir entre aquellos informes que se emiten con carácter preceptivo (contratación, convenios, etc) de aquellos que entran dentro de su función, más genérica, de consulta o asesoramiento (sobre cuestiones diversas solicitadas por los altos cargos del departamento o, incluso en algunos casos, mediante su participación en la elaboración de proyectos normativos).
 - **Secretarías Generales Técnicas** (junto con las Abogacías del Estado el otro órgano informante por definición). Igualmente en este supuesto debe distinguirse entre informes preceptivos (procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general) de aquellos otros que se emiten a solicitud de otras unidades de cada ministerio o respondiendo a consultas de las mismas.
 - **Consejo de Estado** (supremo órgano consultivo del Gobierno). Igualmente aquí debe distinguirse entre los informes preceptivos (disposiciones reglamentarias, en desarrollo o ejecución de tratados internacionales, etc) de aquellas otras que le pueden solicitar el Gobierno o los Ministros con carácter facultativo.
 - **Consejo General del Poder Judicial.** Este órgano constitucional, que no es en puridad un órgano consultivo, sí tiene atribuidas importantes facultades de informe en todas aquellas normas que afecten a derechos fundamentales, organización del poder judicial o procedimientos jurisdiccionales (dada su composición suelen ser polémicos y habitualmente con votos particulares).

- **Consejo Fiscal.** Casi en paralelo con el anterior, informa sobre las mismas o parecidas materias, incluyendo en este caso las que afecten al Ministerio Fiscal.

- **órganos de participación por razón de la materia.** Aquí se ha producido desde los años 80 una inflación de órganos de participación en diversos sectores, creados por la propia Constitución como el Consejo Económico y Social, o por legislaciones específicas (Consejo de Consumidores y Usuarios, por ejemplo), cuyo objetivo es incorporar las opiniones de las diversas administraciones públicas y de los sectores afectados. En algunos casos sus análisis pueden ser interesantes en otros no, pero en todos producen una ralentización de los diversos procedimientos, dado que normalmente se trata de informes preceptivos.