Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 355-378
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L14
© Clara Isabel Velasco Rico
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 14
EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Clara Isabel Velasco Rico
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD INTERNA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO: 2.1. El principio de servicio efectivo como criterio orientador; 2.2. Principios vinculados a la racionalización y agilización de los procedimientos; 2.3. Principios de objetividad y transparencia de la actuación administrativa; 2.4. Principios orientados a garantizar el control de la actuación administrativa.—3. TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA: 3.1. Autoorganización administrativa: *3.1.1. Concepto y atribución de la potestad de autoorganización; 3.1.2. Principios*; 3.2. Relaciones interorgánicas: *3.2.1. Instrucciones y órdenes de servicio; 3.2.2 Mecanismos de alteración de competencias*; 3.3. Actividad consultiva*: 3.3.1. Definición; 3.3.2. El dictamen*; 3.4. Actividad de control interno: 3*.4.1. Control interno; 3.4.2. Inspección de servicios y los distintos tipos de auditorías; 3.4.3. Control económico–financiero; 3.4.4. De la importancia de los planes y programas de* actuación.—4. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS.—5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN A LA ACTIVIDAD INTERNA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. La actividad de las Administraciones públicas está principalmente orientada hacia el exterior, hacia la ciudadanía y la sociedad. La Administración regula, ordena y controla la actividad de los particulares (*infra* § § 22.5 y 25.32), garantiza la prestación de servicios públicos (*infra* § 23) y fomenta la conducta de los ciudadanos que coadyuva al cumplimiento de fines de interés general (*infra* § 24.3). Sin embargo, para poder desarrollar todas estas funciones las Administraciones deben realizar una intensa **actividad** de planificación, autoorganización y coordinación **interna**, en el seno de la propia organización administrativa.

2. No existe una **definición** normativa de lo que debe ser considerado **actividad interna de la Administración**. Sin embargo, podemos describir la actividad interna de la Administración como el conjunto de actuaciones en múltiples ámbitos (básicamente relativas a la organización, las relaciones interorgánicas, la actividad consultiva y las actividades de control interno) cuyo destinatario primero y primordial es la propia Administración pública actuante.

3. La actividad interna de las Administraciones públicas tiene la **finalidad** de organizar, instruir, dirigir, orientar o coordinar a los propios órganos administrativos integrantes de una Administración (sobre el concepto de órgano administrativo véase *supra* § 8.43). Es una actividad reflexiva, en principio, dirigida a desarrollar una función de **trascendencia** meramente doméstica. Ello no significa, no obstante, que la actividad interna de la Administración opere al margen del Derecho, particularmente del **Derecho administrativo** o de sus principios, ni que quede excluida de los procesos o sistemas de control de la actuación administrativa establecidos, en cada caso, por el ordenamiento jurídico. A diferencia de la actividad externa de la Administración, es decir, de aquella dirigida a producir efectos en la esfera de situaciones jurídicas, derechos o intereses de terceros, ya sean personas físicas o jurídicas privadas, u otras Administraciones públicas, la actividad interna surte directos y plenos efectos en el seno de la misma Administración que la desarrolla, aunque pueda tener repercusiones más allá de este ámbito como veremos.

4. Tradicionalmente, funcionamiento interno de la Administración pública ha sido una materia jurídica de segundo orden (Ortega, 1997:269). El Derecho administrativo se centraba en las relaciones jurídicas con los ciudadanos y en el control judicial de la actividad administrativa, como dimensiones fundamentales del Estado de Derecho. Sin embargo, la **corriente renovadora del Derecho administrativo** presta mayor atención al funcionamiento interno de la Administración (a su organización y sus procedimientos de actuación), pues en muchos ámbitos complejos de la realidad contemporánea la actividad administrativa ya no es programable o dirigible mediante normas condicionales (las que definen lo que puede o debe hacer la Administración), sino sólo mediante **normas organizativas o procedimentales** (definiendo estructuras organizativas y procedimientos idóneos para el funcionamiento de la Administración en cada sector de la realidad) (SCHMIDT–ASSMANN, 2003: 258). Esto es especialmente cierto en todos los ámbitos presididos por la incertidumbre científica, donde la ley no puede definir con precisión qué puede o debe hacer la Administración (ESTEVE, 2020) y en la Administración del Estado social (donde difícilmente la ley puede programar con precisión actuaciones

prestacionales que dependen de la situación específica de cada persona) (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007: 125).

2. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO

5. Más allá de los **principios** consagrados en la Constitución Española de 1978 de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, y sometimiento pleno a la ley y al Derecho (sobre estos principios véase *supra* § 4), en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) se han establecido otra serie de principios, como la planificación, la racionalización, la eficacia, la economía y la eficiencia, que también han de regir la actuación y las relaciones de las Administraciones públicas (*infra* § 14.10). Algunos de estos principios ya figuraban en la derogada Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sin embargo, la actual LRJSP ha extendido su aplicación al conjunto de las Administraciones públicas españolas.

6. Los principios generales de la actuación administrativa contemplados en el artículo 3.1. LRJSP determinan claramente el **funcionamiento interno** de las Administraciones públicas. Esto es, establecen cómo deben actuar las Administraciones en su esfera doméstica para acomodarse a los requerimientos legales. Sin embargo, no puede soslayarse que muchos de estos principios también tienen una clara aplicabilidad respecto de las actuaciones administrativas externas.

7. Téngase en cuenta también que la doctrina considera que el **principio de eficacia** no se ve reflejado únicamente en la vertiente externa de la actuación administrativa, sino que en el ámbito doméstico o interno de la administración, en su esfera organizativa, este principio se materializa en "el resultado del correcto funcionamiento de los procesos internos que le permiten adaptarse al medio y alcanzar sus objetivos" (Uranga, 1989: 97). De hecho, la reforma administrativa operada en el año 2015, mediante la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la LRJSP, se ha criticado precisamente porque se considera que se ha centrado casi en exclusiva en intentar mejorar el funcionamiento interno de las Administraciones, dejando a un lado la necesaria reforma de las herramientas de relación con los ciudadanos/administrados (SANTAMARÍA, 2015:3).

8. Los **principios** que examinaremos son, en primer lugar, el principio de **servicio efectivo** como criterio orientador del funcionamiento interno de la estructura administrativa; en segundo lugar, analizaremos el principio de **racionalización y agilización** de los procedimientos y su relación con los principios de simplificación, buena regulación, simplicidad, claridad y proximidad al ciudadano como principios que deben orientar la tramitación interna de los procedimientos y el funcionamiento interno de los servicios; en tercer lugar, trataremos los principios de **objetividad y transparencia** de la actuación administrativa y su proyección en la actuación interna de la Administración; finalmente, abordaremos aquellos principios orientados a garantizar el control de la actuación administrativa, en particular, el principio de **responsabilidad** por la gestión. Todos estos principios tienen en común que, si bien

se refieren al funcionamiento interno de la Administración, sitúan al ciudadano en el centro del quehacer diario de nuestras Administraciones (GAMERO y FERNÁNDEZ, 2016: 97).

2.1. El principio de servicio efectivo como criterio orientador

9. El primero de los principios que debemos examinar es el **principio de servicio efectivo**, que actúa como **criterio orientador** del funcionamiento interno, de la estructura administrativa y de la gestión de servicios. Este principio es novedoso en nuestro ordenamiento jurídico y proviene de ámbito del *management* (de la gestión de las organizaciones) y ha sido estudiado tradicionalmente por las Ciencias de la Administración e incorporado a la teoría del *New Public Managament*. Sin embargo, determinar el alcance de este principio y su encaje en el acervo de criterios rectores del funcionamiento de las Administraciones —organizaciones extremadamente complejas y poliédricas— no es sencillo.

10. La efectividad en la prestación del servicio está estrechamente relacionada con los principios de **eficacia y eficiencia** (*supra* § 4.48) pero no es sinónimo de ninguno de ellos. Implica que la Administración cuando desarrolla su labor de gestión interna y de provisión de los servicios ha de hacer lo que corresponde, lo correcto, teniendo en cuenta aquellos elementos relevantes para servir al interés general. El principio de servicio efectivo se vincula a la legitimación de la Administración pública desde un punto de vista social (*supra* § 1.29 y § 2.15). La efectividad es un antídoto contra la desafección que pueden profesar los ciudadanos frente a las instituciones públicas. La Administración debe servir a la sociedad. Y la sociedad debe poder visualizar que este objetivo se cumple correctamente, de acuerdo con la realidad y ajustándose a las necesidades sociales de cada momento.

11. Druckner consideró que "La efectividad es el fundamento del éxito: la eficiencia es una condición mínima de su pervivencia después de alcanzado el éxito. La eficiencia se preocupa de hacer bien las cosas. La efectividad de hacer las cosas que corresponden." (DRUCKNER: 1983: 33). En palabras de Arenilla: "La organización pública debe buscar la efectividad, que se remite al futuro mediante la planificación estratégica, entendida como criterio sociopolítico, que contempla los referentes de actuación para la resolución de un problema. (…) La efectividad puede ser pasiva, y entonces solo responderá o corresponderá a las demandas o exigencias de la sociedad (criterio político), o activa, en cuyo caso los poderes públicos se adelantarán a los acontecimientos y educarán a la ciudadanía para poder dar una respuesta apropiada a los nuevos tiempos y las nuevas exigencias (criterio social) para construir de manera conjunta una sociedad futura mejor (…)" (ARENILLA, 2014: 38).

12. En la actualidad las Administraciones públicas incorporan diversos instrumentos de gestión interna que permiten conocer y mejorar el grado de cumplimiento de este principio. Por un lado, la prestación efectiva del servicio **se mide**, por ejemplo, a través de la implantación de **estándares de funcionamiento** objetivamente evaluables —por órganos internos o por organizaciones externas especializadas— que determinan la calidad en el desarrollo de una determinada actividad y el grado de consecución de los niveles óptimos de funcionamiento de la Administración pública (normas ISO o mediante la aplicación del modelo europeo de calidad EFQM). Un

ejemplo de evaluación externa —y relativamente independiente— de la actividad administrativa es el que ejerce la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, regulada por la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado. Por otro lado, la prestación efectiva del servicio **se promueve** mediante la elaboración y adopción de **planes estratégicos**. La planificación estratégica para las Administraciones públicas es un instrumento que permite establecer prioridades, objetivos y estrategias que definan los medios necesarios, teniendo en cuenta los recursos disponibles, para lograr los resultados esperados.

13. Por ejemplo, la Estrategia Regional de la Comunidad Autónoma de Cantabria frente al reto demográfico y lucha contra la despoblación (2021-2027) contiene un diagnóstico exhaustivo de la despoblación en esa región y seguidamente enumera una larga serie de medidas con los que hacer frente al problema. Algunas de esas posibles medidas exigen reformas legislativas o reglamentarias, otras requieren simplemente de la actuación administrativa. Aunque la Estrategia se aprobó por el acuerdo del Gobierno de Cantabria, **no tiene eficacia normativa**: no define situaciones jurídicas, y su cumplimiento no es exigible ante los tribunales: simplemente dirige o promueve la actuación de la Administración cántabra.

2.2. Principios vinculados a la racionalización y agilización de los procedimientos

14. El artículo 3.1 d) de la LRJSP consagra los principios de **racionalización y de agilidad** no solo respecto de los procedimientos administrativos (relaciones *ad extra*) sino también respecto de las actuaciones materiales y gestiones internas que la Administración haya de llevar a cabo para dar curso a dichos procedimientos y demás actividades.

15. La **agilización de los procedimientos** está directamente relacionada con la **simplificación** y con la **reducción de cargas administrativas**, lo que obliga a sopesar la necesidad o no de incluir determinados trámites burocráticos o cargas documentales ya sean exigibles —a nivel externo— a los ciudadanos que se relacionen con la Administración, o bien sean exigibles —a nivel interno— al propio órgano actuante o a otros órganos o unidades cuya actuación sea necesaria para la gestión de un procedimiento o de cualquier otro tipo de actuación administrativa. La agilización y racionalización del procedimiento también pasan por **reducir** determinados **plazos** de resolución, por **obligar** a la Administración a **inscribir de oficio** determinadas autorizaciones en los registros públicos, cuando dicha inscripción sea necesaria para el inicio de una determinada actividad, y por **modificar** el carácter preceptivo de determinados **informes**, para que sean simplemente, facultativos.

16. Por ejemplo, la reducción de la carga documental —medida tendente a agilizar los procedimientos administrativos— puede articularse mediante la eliminación normativa de la exigencia de presentar de determinados títulos o documentos. En este sentido, véase el Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes. En la exposición de motivos de la citada norma se lee lo siguiente: "La exigencia de aportar fotocopia del DNI o del documento equivalente, si bien constituyó en su momento

un importante avance para los ciudadanos al sustituir la necesidad de aportar otros documentos (certificados de nacimiento...) de obtención más complicada, ha quedado claramente obsoleta y discordante con una situación administrativa y social decididamente orientada a disminuir las cargas y barreras burocráticas mediante un uso racional de las técnicas y recursos disponibles".”

17. La **racionalización de la actividad administrativa** también está relacionada con el **principio de claridad**, que debe presidir no sólo la redacción de las normas que aprueba la administración (reglamentos) sino también la de cualquier documento administrativo. El principio de claridad implica que la Administración debe utilizar un lenguaje comprensible y accesible para el común de la ciudadanía, evitando expresiones rituales y jerga jurídica innecesaria. Igualmente, el principio de claridad obliga al legislador y la Administración a que los procedimientos administrativos tengan un diseño y un desarrollo igualmente comprensibles para la ciudadanía.

18. Finalmente, el **principio de proximidad al ciudadano** y su irradiación a la actividad interna de la administración implica que esta deba organizarse de suerte que sus oficinas de atención al público se sitúen y se desplieguen en el territorio de forma equilibrada para dar servicio al conjunto de la población de forma cercana. Otra interpretación de este principio pone el foco en el trato que los ciudadanos reciben de los servidores públicos que por mandato legal debería ser igualmente cercano.

2.3. Principios de objetividad y transparencia de la actuación administrativa.

19. Para la materialización del **principio de objetividad** que consagra la Constitución Española de 1978 (CE), en su artículo 103.1, y también la LRJSP, en su artículo 3.1, deben concurrir dos **requisitos**: por un lado, que toda actuación de la Administración en ejercicio de las potestades que le son atribuidas por el ordenamiento jurídico respete los fines de la potestad ejercida, y por otro, que dicha actuación haya tenido en cuenta y haya ponderado todos aquellos intereses protegidos por el ordenamiento jurídico en cada caso concreto (SANTAMARÍA, 1991: 250-251). La proclamación del principio de objetividad implica, consiguientemente, la proscripción de cualquier actuación arbitraria o carente de fundamentación. Mientras que la objetividad en sentido estricto se predica de la actuación administrativa, la **imparcialidad** se exige al funcionario o servidor público (*supra* § 4.54) y le obliga a evitar tratos de favor o de disfavor a los ciudadanos que no estén contemplados o habilitados por el ordenamiento jurídico.

20. El **principio de transparencia** que también se incluye en el catálogo de criterios del art. artículo 3.1 LRJSP no solo se aplica a las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, sino que deja su impronta igualmente en el ámbito interno de la Administración. Concretamente, su actividad interna debe desarrollarse teniendo en cuenta el principio de transparencia por defecto y por diseño. Esto es, los procesos, aplicativos y otros elementos que coadyuvan a la gestión del procedimiento y de cualquier otra actuación administrativa, así como de los documentos e información pública, deben diseñarse para garantizar que los interesados y los ciudadanos

puedan conocer, en tiempo y forma, qué actuaciones ha realizado la Administración, cómo las ha realizado y cuál es su justificación (*infra* § 28.50). El correlato de este deber de la Administración en el ámbito de la actuación externa o relacional se encuentra en La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) y en la normativa autonómica concordante, donde se garantiza el derecho de acceso a la información pública y se establecen mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de sus previsiones (*infra* § 28.53).

2.4. Principios orientados a garantizar el control de la actuación administrativa

21. El **principio de responsabilidad por la gestión pública** consagrado en el artículo 3.1.f) LRJSP determina que los servidores públicos quedan sujetos a los deberes y limitaciones que les impone el ordenamiento jurídico en el desempeño de sus labores. Igualmente, este principio conlleva el establecimiento de mecanismos que permitan evaluar y medir si el desempeño de la actividad administrativa se ajusta a lo previsto en el ordenamiento jurídico y a la planificación que para cada sector haya establecido la propia Administración, y a su vez, de mecanismos de rendición de cuentas y sancionadores, si procede, cuando se constate un incumplimiento.

3. TIPOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA INTERNA

22. En este apartado examinaremos sumariamente los distintos tipos de actividad administrativa interna que podemos identificar. En primer lugar, describiremos la actividad de autoorganización; en segundo lugar, nos referiremos a las denominadas relaciones interorgánicas y pondremos especial énfasis en las instrucciones y órdenes de servicio como herramientas que permiten articular dichas relaciones; en tercer lugar, señalaremos la importancia de la actuación consultiva, para, finalmente, y, en cuarto lugar, centrarnos en las distintas clases de actividad que conforman el control interno de la Administración.

3.1. Autoorganización

3.1.1. Concepto y atribución de la potestad de autoorganización

23. La **potestad de autoorganización** puede **definirse** como el conjunto de facultades de las que dispone cada Administración para configurar su estructura y organización para el logro de los fines y el cumplimiento de las tareas que tiene asignadas (*supra* § 8.14). La autoorganización administrativa, como decimos, es un concepto que se refiere a la capacidad de un ente para diseñar su propia estructura organizativa y tomar decisiones al respecto de manera autónoma sin la necesidad de

intervención externa, de acuerdo con los principios y con los límites que le marque el ordenamiento jurídico. En España, la autoorganización administrativa o el poder que ostentan las Administraciones públicas para organizar su estructura interna (potestad de autoorganización) siempre se ha considerado un aspecto importante de la gestión pública, orientado a la búsqueda de la eficiencia y la efectividad en la prestación de servicios a la ciudadanía.

24. El artículo 103.2 CE establece que los órganos de la Administración del Estado se crean, se rigen y son coordinados de acuerdo con la ley. Aunque este precepto explícitamente se refiere únicamente a la Administración del Estado, con base en la competencia estatal exclusiva sobre "las bases régimen jurídico de las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE) se ha aprobado una **regulación mínima común** aplicable a los órganos de todas las Administraciones públicas con independencia del nivel territorial al que pertenezcan (estatal, autonómico o local), que se recoge en los artículos 5 y ss. de la LRJSP. Ello no impide, sin embargo, que se reconozca un **amplio margen de configuración organizativa** a las Administraciones territoriales o generales (*supra* § 8.20). En el artículo 5.2 de la LRJSP se dispone que compete a cada Administración pública delimitar, en su ámbito competencial, las unidades administrativas que conforman los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización.

25. En lo que atañe a las **Administraciones públicas autonómicas**, la competencia para establecer y diseñar su propia estructura organizativa deriva de la competencia de organización de su autogobierno reconocida en el artículo 148.1. 1ª CE (*supra* § 10.20).

26. Salvando las distancias, lo mismo sucede en el ámbito de las Administraciones locales, cuya potestad de autoorganización deriva de la autonomía local constitucionalmente reconocida (art. 137 CE) (*supra* § 11.16). Así, el artículo 4.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), reconoce a los municipios, a las provincias y a las islas, como Administraciones territoriales que son, la potestad de autoorganización, que puede extenderse a entidades territoriales de ámbito inferior o municipal, así como a las comarcas, áreas metropolitanas y otras entidades locales, de acuerdo con lo que establezcan las leyes de las comunidades autónomas, siempre respetando los órganos necesarios de los municipios y de las provincias establecidos en la LBRL.

27. Como se ha dicho, la potestad de autoorganización que el ordenamiento jurídico atribuye a cada Administración tiene algunas **limitaciones** establecidas por ley. Así, el artículo 5.3 de la LRJSP establece que "la creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) determinación de su forma de integración en la Administración pública de que se trate y su dependencia jerárquica; b) delimitación de sus funciones y competencias; c) dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento". Además, el apartado 4 del mismo precepto destaca que "no podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos". Con el límite procedimental de que

"la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población". Esta regulación, que en nada menoscaba la potestad autoorganización, persigue que la estructura organizativa sea racional, a fin de **minimizar las duplicaciones y los gastos innecesarios** que pueden derivarse de un mal diseño organizativo. En definitiva, con ella se pretende que la creación de órganos administrativos responda a necesidades funcionales reales.

3.1.2. Principios

28. Los **principios relativos a la organización administrativa** pueden reconducirse a tres tipos. Por un lado, encontramos aquellos cuya incidencia se despliega fundamentalmente hacia el exterior de la organización administrativa (transparencia y participación), a los que no nos referiremos ahora; por otro lado, hay principios cuya incidencia se proyecta en el ámbito interno de la organización administrativa (principio de jerarquía, coordinación y desconcentración), a los que nos dedicaremos a continuación. Finalmente, podemos señalar otros principios que se relacionan con la funcionalidad de las organizaciones administrativas (eficacia, eficiencia y economía), cuyas notas principales han sido expuestas más arriba en lo tocante a la actividad interna de la administración (*supra* § 14.5).

29. Los principios de jerarquía, coordinación y desconcentración son capitales para la organización interna de cada una de nuestras Administraciones públicas puesto que facilitan su estructuración y arbitran las relaciones entre los distintos órganos que conforman una misma Administración.

30. El **principio de jerarquía** está previsto en el artículo 103.1 CE y es un principio tradicional de la organización administrativa. Se vincula con la **legitimidad democrática** de la Administración, pues permite formar una cadena o pirámide de legitimidad que va desde los gobiernos (que cuentan con legitimidad democrática al menos indirecta) hasta las más pequeñas unidades administrativas (*supra* § 4.49). Los órganos superiores de la pirámide son los que ostentan mayor legitimidad democrática – ya que el presidente de cada gobierno es elegido por un parlamento y responde ante este. Por eso, la obediencia de los órganos inferiores a las directrices de los órganos superiores permite extender la legitimidad democrática también a los órganos inferiores. Ciertamente, los órganos superiores tienen un poder de dirección sobre los inferiores, en una organización vertical de sus respectivas competencias. El principio de jerarquía, en un Estado descentralizado políticamente como el nuestro, solo puede manifestarse entre órganos que integran una misma Administración y no puede darse entre órganos integrantes de otros entes territoriales.

31. La **capacidad de dirigir** que ostentan los órganos administrativos superiores en el escalafón se manifiesta específicamente en una serie de **potestades** entre las que cabe señalar: la potestad de dirección de la actividad del órgano inferior mediante instrucciones u órdenes de servicio (art. 6 LRJSP); la potestad de delegar

competencias en órganos inferiores (art. 9 LRJSP); la potestad de avocar para si el ejercicio de las competencias de los órganos inferiores (art. 10 LRJSP); la potestad de resolución de conflictos entre órganos inferiores (art. 14 LRJSP); la potestad disciplinaria sobre los titulares de órganos inferiores (art. 54 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, EBEP); y la potestad de resolver los recursos de alzada interpuestos contra los actos dictados por los órganos inferiores (art. 121 LPAC).

32. El **principio de coordinación** viene a suplir las carencias del principio de jerarquía para conseguir una completa unidad en la actuación administrativa. El principio de coordinación en el ámbito interorgánico implica que la actuación de los distintos órganos integrantes de una misma Administración esté alineada para la consecución de unos fines que son únicos y compartidos por todo órgano integrante de la misma. El objetivo de la coordinación es reconducir a la unidad funcional los distintos órganos que conforman un mismo ente, evitando la proliferación de actuaciones separadas de los distintos órganos derivadas de la aplicación del principio de competencia. Es decir, el principio de coordinación refuerza la unidad administrativa funcional y pone el acento en que la satisfacción de los intereses generales perseguidos por una determinada Administración debe conseguirse mediante actuaciones coordinadas de todos los órganos que en ella se incardinan.

33. La **plasmación práctica** de este principio se traduce en la existencia de distintas técnicas que permiten articularlo. Estas técnicas se distinguen en función de si su incidencia se refiere a la organización administrativa (técnicas orgánicas) o a la función administrativa (técnicas funcionales). En cuanto a las **técnicas orgánicas** podemos destacar, por ejemplo, y en primer lugar, que los órganos superiores de la Administración coordinan la actuación de los órganos inferiores; en segundo lugar, puede mencionarse la creación de órganos colegiados cuya función sea la coordinación de otros órganos, órganos que normalmente están representados en el órgano colegiado. En lo tocante a las **técnicas funcionales**, podemos señalar, en primer lugar, que los órganos competentes para coordinar pueden aprobar planes y programas de actuación; en segundo lugar, existen obligaciones de información recíproca entre distintos órganos y/o de emisión de informes preceptivos que permiten la coordinación de diversas actuaciones, cuando los procedimientos administrativos son tramitados por otros órganos administrativos distintos.

34. El **principio de desconcentración** es un elemento vertebrador de la organización administrativa y permite la racionalización de esta. Este principio implica que se asigne de forma permanente el ejercicio de competencias del órgano superior a órganos inferiores, o bien que estas se atribuyan del órgano central a órganos periféricos integrantes de una misma Administración pública, con el objetivo de acercar los núcleos de toma decisiones administrativas a los ciudadanos. De esta forma los órganos situados en las zonas más bajas del escalafón y que se reputan más accesibles para los ciudadanos tienen garantizado un ámbito decisional.

35. Los principios de **desconcentración y descentralización** no son sinónimos, ni operan en el mismo ámbito. Mientras que el principio de descentralización

se proyecta en el ámbito de las relaciones entre distintas Administraciones e implica el reconocimiento de autonomía y la ausencia de jerarquía, el principio de desconcentración despliega sus efectos respecto de la organización interna de una única Administración, cuyos órganos seguirán rigiéndose en virtud del principio de jerarquía. El principio de desconcentración interorgánica está previsto en el artículo 8.2 LRJSP, que dispone que la titularidad y el ejercicio de las competencias que se hayan atribuido a los órganos administrativos podrán ser desconcentrados en otros que dependan jerárquicamente de aquellos de acuerdo con lo establecido en las propias normas de atribución competencial. Una competencia desconcentrada, en la medida en que ha pasado a ser "propia" del órgano desconcentrado, puede ser luego objeto de delegación por el propio órgano desconcentrado. Por ejemplo, una competencia de la ministra de Defensa que se desconcentra en la directora general de Armamento del Ministerio puede ser luego objeto de delegación (por la directora general) en el subdirector general de Adquisiciones de Armamento y Material. El artículo 8.2 LRJSP, por su propio carácter básico, no precisa si la desconcentración es una decisión que adopta el órgano titular de una competencia o si es una decisión normativa que adopta un órgano superior al órgano desconcentrante y al desconcentrado. En la práctica se encuentran las dos formas de desconcentración.

36. Por ejemplo, por Real Decreto 1053/2010, de 5 de agosto, el Consejo de Ministros acuerda la desconcentración de diversas competencias en el seno del Ministerio de Defensa, en materia de contratación. Así, determinadas competencias de contratación de la Secretaría de Estado de Defensa se desconcentran en la jefa del Estado Mayor Conjunto de la Defensa. Como se ve, en este caso es un órgano superior (el Consejo de Ministros) quien desconcentra competencias entre dos órganos inferiores. En cambio, al amparo del artículo 17.2 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la junta de gobierno municipal puede desconcentrar sus propias competencias en alguno de sus miembros, o en los demás concejales. En este caso no es un órgano superior, sino el propio titular de la competencia, el que decide su desconcentración.

3.2. Relaciones interorgánicas

37. El artículo 6 LRJSP regula las instrucciones y órdenes de servicio y los artículos 8 a 14 LRJSP se refieren a la competencia, la delegación de competencias, la avocación, la encomienda de gestión, la delegación de firma, la suplencia y las decisiones sobre competencia. Los **instrumentos de dirección** y las **técnicas de atribución y alteración de la competencia** mencionadas son determinantes en lo que se refiere a la actividad administrativa interna, porque una vez estructurada la organización interna de una Administración, es esencial distribuir las competencias asumidas por dicha Administración entre los órganos administrativos que la integran. Recuérdese que un órgano administrativo únicamente puede ejercer sus funciones válidamente en el ámbito competencial que se le haya reservado (art. 47.1 c) LPAC).

38. La distribución de competencias entre los distintos órganos de una Administración se lleva a cabo por las **normas** aprobadas a tal efecto (*supra* § 8.56). En defecto de dichas normas, debe estarse a la regla subsidiaria, contenida en el artículo 8.3 LRJSP, que dispone que si se atribuyesen competencias a un determinada Admi-

nistración sin determinar a qué órgano específicamente le son adjudicadas, se considerará que las facultades de instrucción y resolución de los procedimientos incumben a los órganos jerárquicamente inferiores por razón de la materia y el territorio. De acuerdo con el mismo precepto, cuando existan varios órganos inferiores por razón de la materia y del territorio, esta facultad corresponderá al superior jerárquico común de los mismos. Además, y según artículo 8.1 LRJSP, cuando se hayan asignado competencias propias a un determinado órgano, estas serán irrenunciables, sin perjuicio de la eventual desconcentración de su titularidad en órganos jerárquicamente dependientes, si lo permiten las normas atributivas lo permitan. Del mismo modo, el órgano administrativo al que se atribuya una competencia será quien la ejerza, excepto que se haya escogido recurrir a alguna de las distintas técnicas de traslado del ejercicio competencias que examinaremos más adelante.

3.2.1. Instrucciones y órdenes de servicio

39. La regulación de los principios generales y competencias de los órganos de las Administraciones públicas incluye también la definición de las instrucciones y órdenes de servicio. Como ya se ha dicho en referencia al principio de jerarquía, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 LRJSP, los órganos administrativos "podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio". Las **instrucciones y órdenes de servicio** no son normas o disposiciones administrativas de carácter general. No se integran en el ordenamiento jurídico (*infra* § 16.48). Su eficacia no se predica *erga omnes*, sino que sus destinatarios son los propios órganos administrativos, es decir la estructura interna de la Administración. Por tanto, las instrucciones y órdenes de servicio son meras **directrices de actuación** prescritas por un órgano administrativo en el ejercicio del poder jerárquico para fijar los criterios de aplicación e interpretación jurídica internos que los órganos jerárquicamente inferiores y dependientes deben respetar. Es decir, son **criterios que vinculan a los órganos inferiores jerárquicamente** y a los que deben ajustar su actuación, en una determinada materia o en un determinado ámbito. En el caso de que se produzca un incumplimiento por parte del órgano destinatario de tales criterios u órdenes de servicio, ello no afecta *per se* a la validez de los actos dictados por dicho órgano, pero es necesario tener en cuenta que el titular del órgano del órgano puede incurrir en un supuesto de responsabilidad disciplinaria por incumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la LRJSP.

40. En tanto que no se consideran reglamentos o disposiciones administrativas —no son normas jurídicas— no es necesaria su **publicación** para dotarlas de efectos, salvo que así lo establezca una disposición específica, o cuando por razón de los destinatarios y de los efectos que puedan producirse así se estime conveniente. En estos casos se publicarán en el diario oficial correspondiente. Téngase en cuenta que la LTBG, establece obligaciones de **publicidad** activa en este ámbito. Como decimos, de acuerdo con el artículo 6 LRJSP estas instrucciones y órdenes de servicio, no están revestidas de eficacia normativa y no son impugnables conforme a las normas

que articulan los recursos contra los reglamentos o disposiciones administrativas. Si un interesado quiere impugnar los criterios contenidos en las órdenes o en las instrucciones a las que nos referimos y que han regido una determinada actuación administrativa, que se acabe plasmando en una resolución administrativa de carácter general o particular, tendrá que impugnar la norma u acto de acuerdo con las normas que le habilitan a ello.

3.2.2. Mecanismos de alteración de competencias y de resolución de conflictos

41. Anteriormente, hemos afirmado que la competencia es irrenunciable una vez atribuida a un determinado órgano, salvo que se haya optado por utilizar un de los mecanismos de alteración de competencias previstos en la LRJSP (delegación, avocación, suplencia, delegación de firma y encomienda de gestión).

42. Efectivamente, de acuerdo con el artículo 9.4 LRJSP, la competencia se puede delegar en otros órganos de la misma Administración, aunque estos no sean jerárquicamente dependientes. Por ejemplo, la directora general de Recursos Humanos de la Consejería de Educación de Castilla y León puede delegar el ejercicio de sus competencias sobre personal docente en las directoras provinciales de la misma consejería. También se podrán delegar competencias en organismos públicos o entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la misma Administración. Es necesario distinguir aquí entre la delegación intersubjetiva o interadministrativa, en la que el ejercicio de la competencia se traslada de una Administración pública a otra (distinta y no dependiente de la delegante) (*supra* § 8.62) y la **delegación orgánica —o interorgánica—** que puede definirse como el traslado a otro órgano de la misma Administración o de otro organismo vinculado o dependiente el ejercicio de una determina competencia del órgano delegante. Ello no implica que la titularidad de la competencia se transfiera, al contrario, ésta queda en manos del órgano delegante, así como la determinación de su alcance temporal y material, por lo que solo se **traslada su ejercicio**. Por ello, todos los actos dictados en virtud de la delegación se entienden dictados por el órgano delegante a todos los efectos, y la delegación puede ser revocada en cualquier momento (art. 9.1 LRJSP). En la resolución de la delegación, se pueden fijar o modular los términos exactos de la delegación y su alcance, incluso se pueden reservar algunas facultades de dirección y control en un determinado ámbito o materia al órgano delegante. La delegación puede alcanzar el ejercicio de cualquier competencia excepto las que una ley disponga. Además, tampoco se permite la subdelegación, salvo previsión expresa en una ley. Téngase en cuenta que de acuerdo con el artículo 9.2 LRJSP, no se podrán delegar en ningún caso las competencias relativas a: "a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, la Presidencia del Gobierno de la Nación, las Cortes Generales, las Presidencias de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas; b) La adopción de disposiciones de carácter general; c) La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso; d) Las materias en que así se determine por norma con rango de

Ley". Finalmente, hay que destacar que la delegación debe ser publicada en el diario o boletín oficial correspondiente (art. 9.6 LRJSP).

43. La **avocación** está regulada en el artículo 9.3 LRJSP y puede definirse como aquella decisión por la que un órgano superior se procura para sí la decisión sobre un asunto concreto —que no sobre la totalidad de la competencia— que corresponde a un órgano jerárquicamente inferior (*supra* § 8.64). La avocación puede ejercerse sobre cualquier competencia del órgano inferior, tanto sobre una competencia propia como sobre una desconcentrada o delegada. La avocación debe estar motivada en cada caso concreto por razones técnicas, económicas, sociales, jurídicas o territoriales que la hagan conveniente. Según lo previsto en la LRJSP, la avocación de un asunto debe ser notificada a los interesados con anterioridad o de forma simultánea a la resolución del procedimiento y el acto que se dicte en su virtud se imputa a todos los efectos al órgano superior que avocó la competencia. Pese a que la resolución de avocación no se puede recurrir, esta puede motivar el recurso que pueda quererse presentar contra el acto que ponga fin al procedimiento, en caso de que dicha avocación presente algún vicio.

44. El **juego combinado delegaciones y avocaciones** puede ser muy complejo. Así, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Madrid son relativamente frecuentes las avocaciones y delegaciones encadenadas. Por ejemplo, por Acuerdo de 3 de mayo de 2018, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid acordó avocar, para un asunto concreto (la remodelación de la plaza de Lavapiés), el ejercicio de una competencia previamente delegada por la propia Junta de Gobierno en la Dirección General del Espacio Público, Obras e Infraestructuras. Seguidamente (en el mismo acuerdo), la Junta de Gobierno delegó en el concejal presidente del Distrito de Centro la competencia avocada en el apartado anterior del mismo acuerdo.

45. Por su parte, la **suplencia** implica la substitución del titular de un órgano (esto es, de la persona física que ejerce la competencia propia de un órgano) de forma temporal, y sin que ello conlleve una alteración de la titularidad de la competencia y sin que sea necesaria su publicación para otorgarle validez (*supra* § 8.70). De acuerdo con el artículo 13 LRJSP, los titulares de los órganos administrativos pueden ser suplidos temporalmente cuando se produzca una vacante o en casos de ausencia o enfermedad. También podrá producirse una suplencia cuando el titular del órgano se abstenga o sea recusado en el curso de un procedimiento administrativo concreto (*infra* § 15.33). Siempre que se produzca una suplencia, esta circunstancia se hará constar en las actas y resoluciones que se hayan dictado, con especificación de la titularidad del órgano suplido y de aquél que esté ejercicio la suplencia.

46. La **delegación de firma** está regulada en el artículo 12 LRJSP y consiste en la atribución a un órgano jerárquicamente inferior de la facultad de firmar las decisiones previamente adoptadas por el órgano delegante (*supra* § 8.69). Como puede comprobarse, la delegación de firma no afecta, en ningún caso, a la titularidad de la competencia y solo afecta a un elemento de detalle de su ejercicio. Pese a que para que una delegación de firma sea válida no es necesaria su publicación, sí está sometida a diversos límites. Concretamente, se le aplican los mismos límites establecidos para la delegación de competencias, aunque la LRJSP ha venido a suprimir el límite previsto en la anterior normativa por el que no era posible la delegación de firma en

los procedimientos administrativos sancionadores. A diferencia de la delegación interorgánica la simple delegación de firme puede hacerse a una "unidad administrativa" y no únicamente a un órgano administrativo (en el sentido estricto que expresa el art. 5.1 LRJSP: *supra* § 8.43).

47. Finalmente, según el artículo 11 LRJSP, la **encomienda de gestión** es un mecanismo que permite a un órgano solicitar la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios que son de su competencia a otros órganos o entidades de esta Administración, sin que ello implique ninguna alteración en la titularidad de la competencia (*supra* § 8.68). También pueden darse encomiendas de gestión entre distintas Administraciones Públicas (*supra* § 8. 64-65). Este mecanismo está previsto para aquellos supuestos en los que se considere que por razón de la eficacia o porque no se dispongan de los medios técnicos necesarios es conveniente que el órgano que recibe la encomienda lleve a cabo dichas actuaciones. Uno de los límites previstos para el uso de esta técnica implica que no puede ser objeto de encomienda de gestión aquello que resulta propio de las prestaciones de los contratos regulados en la legislación sobre contratos del sector público. En caso de que así fuera debería aplicarse esta última normativa. Es destacable que la encomienda de gestión debe realizarse mediante un acuerdo o convenio entre los órganos o entes implicados. Para dotar de eficacia a dicho acuerdo o convenio está prevista su publicación en el diario o boletín oficial correspondiente a la Administración a la que pertenezca el órgano que realiza la encomienda.

48. El Acuerdo de 22 de diciembre de 2022 (BOE–A-2023-116), de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, sobre delegación de competencias articula la decisión de su Consejo fechada el 27 de octubre de 2022, de delegar algunas de sus competencias a favor del presidente, el vicepresidente, el Comité Ejecutivo y los directores generales. En este Acuerdo puede comprobarse cómo el Consejo de la CNMV articula en función de cada uno de sus ámbitos competenciales una serie de delegaciones a los distintos órganos que lo integran. A modo de ejemplo podemos citar el artículo 3 del Acuerdo citado: "Artículo 3. Delegación de competencias en materia de Ofertas Públicas de Adquisición de Valores. 1. Se delegan en el Presidente y en el Vicepresidente, que podrán ejercerlas de modo indistinto, las siguientes facultades atribuidas por la Ley del Mercado de Valores, y disposiciones dictadas en su desarrollo, en materia de ofertas públicas de adquisición de valores: a) Las relativas a la admisión a trámite de las ofertas públicas de adquisición de valores. b) La reiteración o ampliación de los anuncios de una oferta pública de adquisición. c) La autorización de las prórrogas del plazo de aceptación de una oferta pública de adquisición. d) La aprobación de modificaciones de las características de las Ofertas Públicas de Adquisición. e) La verificación de suplementos de folletos".

3.3. Actividad consultiva

3.3.1. Definición

49. Los procesos de toma decisiones en las Administraciones públicas son siempre complejos y requieren, en multitud de ocasiones, de la intervención de varios órganos para su tramitación y resolución. Los órganos activos de la Administración (Administración activa), es decir, aquellos que tienen atribuidas competencias resolutorias, requieren con frecuencia del apoyo técnico–jurídico de otros órganos para

adoptar sus decisiones, ya sean estas actos, reglamentos, convenios o contratos (*supra* § 8.50). La **actividad —o función— consultiva** consiste básicamente en proveer de ese apoyo técnico–jurídico a los órganos activos, esto es, en asesorar técnica o jurídicamente a los órganos activos para que estén en disposición de cumplir de la mejor manera posible con sus funciones. Hay que tener en cuenta que la intervención en los procedimientos administrativos de los órganos consultivos es una importante garantía del principio de legalidad y del interés general, así como en una garantía de los derechos y de los intereses legítimos de los interesados en el procedimiento (por todas, STC 204/1992 de 23 de diciembre). En principio, las opiniones de los órganos consultivos —expresadas en forma de dictamen— no son vinculantes, aunque su intervención en distintos procedimientos sí es **preceptiva** en diversos supuestos. Además, la LPAC establece que aquellos actos administrativos que se dicten apartándose del criterio del órgano consultivo cuyo dictamen se haya recabado deberán **motivarse** (art. 35.1.c) la LPAC), mientras que cuando el órgano activo acepte el criterio del órgano consultivo, plasmado en un dictamen o informe este servirá de motivación al acto (art. 88 LPAC). Las leyes también pueden disponer que el dictamen de un órgano consultivo sea **vinculante**.

50. Por lo general, y de acuerdo con el artículo 80 LPAC, los informes o dictámenes de los órganos consultados en la tramitación de un procedimiento, serán facultativos y no vinculantes, excepto que así se haya previsto en alguna otra norma o en algún otro precepto de la misma Ley. Pero, si nos fijamos en la regulación de los distintos procedimientos recogidos en la LPAC, observamos como la norma básica de procedimiento va estableciendo diferentes obligaciones en relación con la **necesaria participación de los órganos consultivos** en la fase de instrucción del procedimiento.

51. Así, por ejemplo, en el procedimiento de **responsabilidad patrimonial**, de acuerdo con el artículo 85 LPAC, deberá solicitarse un informe al órgano consultivo competente (ya sea el Consejo de Estado o el órgano análogo autonómico correspondiente) cuando "(…) las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (…)".

3.3.2. El dictamen

52. Los órganos consultivos suelen ser colegiados y, atendiendo a las normas que los gobiernan, están generalmente compuestos por profesionales de reconocido prestigio y con una experiencia profesional mínima (años de dedicación) fijada para cada órgano. La actividad de los órganos consultivos se basa en los **dictámenes de carácter técnico o jurídico** que emiten.

53. Un **dictamen** es un documento escrito emitido por especialistas o expertos en un tema determinado, que contiene una opinión, un juicio o una conclusión basada en su investigación y análisis. Un dictamen puede ser emitido en distintos campos, como derecho, contabilidad, ingeniería, medicina, entre otros, y se utiliza

para ayudar a tomar decisiones o resolver conflictos. Por ejemplo, un dictamen contable puede ser solicitado para determinar la situación financiera de una empresa, mientras que un dictamen médico puede ser requerido para determinar la causa de una lesión o enfermedad.

54. La **estructura formal de los dictámenes** será la que disponga cada una de las normas reguladoras del órgano consultivo en cuestión llamado a ejercer su actividad en función de cuál sea la Administración actuante en cada procedimiento y materia. Sin embargo, a modo de consuetud, es decir, de costumbre, los dictámenes jurídicos se estructuran formalmente como sigue: en primer lugar, el encabezamiento, donde constan los datos identificativos del procedimiento y de las partes; en segundo lugar, se recopilan los antecedentes fácticos o fundamentos de hecho; en tercer lugar, se incluyen las consideraciones jurídicas o fundamentos de derecho y finalmente se cierra el dictamen con unas conclusiones.

55. La CE establece, en su art. 107, que el máximo órgano consultivo del Gobierno de España es el Consejo de Estado. Así se presenta este órgano en su web: "El Consejo de Estado, fundado en 1526 por Carlos V, es el máximo órgano consultivo del Gobierno de España. Formado por la Comisión Permanente y el Pleno, el Consejo tiene relevancia constitucional y basa su actividad en la reflexión, el diálogo y la excelencia jurídica a la hora de emitir los dictámenes, mociones, informes y propuestas de reforma que le consulta el Gobierno u otros organismos previstos en la Ley Orgánica que lo regula. El Consejo sitúa en el centro de sus preocupaciones la lealtad constitucional y la defensa del Estado social y democrático de Derecho, como expresión de los derechos de la ciudadanía" (última consulta, 20.02.2023). De acuerdo con la Ley Orgánica Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, su labor es dictaminar sobre las consultas que le eleva el Gobierno, garantizando el respeto de la Constitución y del conjunto de ordenamiento jurídico, así como el buen funcionamiento de la Administración pública. El Consejo opina mediante sus dictámenes, emitidos previa solicitud. La intervención del Consejo puede ser preceptiva (obligatoria) o facultativa. Los dictámenes deben evacuarse, por regla general, en el plazo máximo de dos meses desde el registro de la solicitud en el Consejo de Estado, excepto que sea una petición de urgencia por parte del órgano consultante. En este caso el plazo será de quince días o inferior, de acuerdo con lo que haya establecido el Gobierno. Además, el Consejo elabora otros documentos —mociones— que traslada al Gobierno con propuestas que considera oportunas en asuntos de relevancia; así, publica y eleva estudios, informes, propuestas de reforma constitucional y además elabora una memoria anual.

3.4. Actividad de control interno

3.4.1. Control interno

56. Toda organización —también las Administraciones públicas— establece un conjunto de reglas de funcionamiento o de operatividad. El respeto a estas reglas garantiza un funcionamiento óptimo de la organización y su alineación con la consecución de unos objetivos previamente establecidos. La verificación del cumplimiento y acatamiento de esas directrices de funcionamiento o de operatividad corresponde a lo que ha venido a denominarse **control interno**. En este sentido, el control interno se refiere a un proceso de **revisión y evaluación sistemática** de las actividades y operaciones de una Administración pública, con el fin de garantizar que se estén cumpliendo los objetivos y metas establecidos, se estén aplicando las políticas y procedimientos adecuados, y se estén gestionando adecuadamente los recursos públicos. El control interno contribuye a mejorar la gestión de los servicios públicos y a aumentar

la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones públicas, garantizando, a su vez, el uso adecuado de los recursos públicos.

57. Ciertamente, la actividad de control interno sirve, en primer lugar, para **evaluar la eficacia y eficiencia** de los procesos de gestión, control y gobierno de la Administración pública; en segundo lugar, permite **verificar** el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables a dicha Administración; en tercer lugar, facilita la **detección y prevención** de posibles fraudes, irregularidades o malas prácticas en la gestión de los recursos públicos; y, finalmente, puede proporcionar recomendaciones para mejorar los procesos y procedimientos internos de la propia Administración.

58. En el Estado autonómico, **cada Administración** —en función de su autonomía organizativa— establece en su respectiva normativa a qué órganos administrativos corresponde desarrollar las funciones de control interno y sus respectivos ámbitos de actuación. También les atribuye determinados medios materiales y humanos para desarrollarlas.

59. Como se explica en la Exposición de Motivos del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, en el ámbito de la **Administración General del Estado** se ha establecido que "Las **inspecciones generales de servicios** de los departamentos ministeriales son los órganos de la Administración General del Estado especializados en el control interno y en la evaluación de los servicios de cada uno de los ministerios y de sus organismos públicos dependientes".

60. Es importante destacar que la actividad de control interno (ya sea esta desarrollada mediante auditorías o inspecciones) es una **función independiente y objetiva**, y se realiza dentro de la propia entidad pública. Esto significa que los inspectores no están involucrados en la gestión de las áreas que auditan, lo que les permite evaluar de manera imparcial y objetiva los procesos y procedimientos internos de la entidad.

3.4.2. Inspección de servicios y los distintitos tipos de auditorías

61 y 62. La **potestad administrativa de inspección** puede definirse como el "conjunto interrelacionado de actuaciones de comprobación e investigación con base en las que la Administración pública pretende dar efectividad a las normas que regulan [determinadas actividades] a cuyo efecto la Administración utiliza unas estructuras organizativas, unos medios instrumentales y unos procedimientos que concluyen en una resolución administrativa" (SÁNCHEZ, 1982:137-138), generalmente denominada acta u informe de inspección. Dicha resolución administrativa puede consistir en la constatación de que la actividad se desarrolla correctamente y de acuerdo con la regulación aplicable o, tras constatar el incumplimiento de esta, puede conllevar el inicio de ulteriores actuaciones administrativas de carácter sancionador.

63. Como se ha dicho, en el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las **inspecciones generales de servicios** "la tarea permanente de inspección de los servicios, el seguimiento de objetivos y el análisis de riesgos y debilidades de todas las unidades, órganos y organismos vinculados o dependientes de los departamentos ministeriales, atendiendo a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y calidad". Estas inspecciones generales de servicio actúan bajo "(…) la superior dirección del ministro correspondiente y la coordinación y dependencia directa del subsecretario (…)" (art. 1 del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios

de los departamentos ministeriales). Las CCAA en sus respectivas normativas atribuyen estas tareas a distintos órganos.

64. Las **funciones** de la inspección de servicios vienen establecidas en el artículo 2 del Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales. Entre ellas cabe destacar, la inspección y supervisión de la actuación y el funcionamiento de las unidades, órganos y organismos vinculados o dependientes del departamento, para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, y el análisis de la estructura organizativa, proponer mejoras al respecto y evaluar el desempeño de los funcionarios públicos, y proponer, en su caso, medidas de reasignación de efectivos. Asimismo, debe enfatizarse que dicha inspección realiza auditorías en las unidades y servicio para verificar el desarrollo y cumplimiento de planes y programas de actuación, así como el ajuste de los resultados a los objetivos propuestos. Además, son las encargadas de examinar actuaciones presuntamente irregulares de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones y proponer, en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas. En una faceta preventiva, deben informar las solicitudes de compatibilidad de los empleados públicos de acuerdo con lo que establezcan las normas internas de su departamento y promover actuaciones que favorezcan la integridad profesional y comportamientos éticos de los empleados públicos y de las organizaciones.

65. Más allá de la inspección, una de las principales actuaciones de control interno que desarrollan las inspecciones de servicios son las denominadas **auditorías**. Las auditorías casi siempre son de **alcance parcial** y pretenden analizar determinados aspectos (organización, finanzas, procedimientos, sistemas de información) para que posteriormente puedan adoptarse decisiones al respecto.

66. Dependiendo del ámbito que sea objeto de control, se realizan, o pueden llevarse a cabo, distintas **clases de auditoría**. Las auditorías **de cumplimiento** se centran en el análisis del cumplimiento de la legalidad. Las auditorías **financieras** tienen por objetivo captar fielmente el estado de la situación económico–financiera de un servicio o unidad. Las auditorías **de procedimientos** operan una revisión metódica de determinados procedimientos de gestión. Finalmente, las auditorías **operativas o de gestión** están más orientadas a la garantía de la eficiencia y mediante ellas se lleva a cabo un análisis profundo de la gestión de un órgano o centro. Además de los tipos de auditorías hasta ahora mencionados, debe destacarse la auditoría **de funcionamiento** que, sin substituir al resto de auditorías, pretende analizar global y sistemáticamente el funcionamiento de los servicios, teniendo siempre presente que el ciudadano debe estar el centro del servicio. Estas auditorías pretenden integrar el análisis de los vectores relacionados con la eficacia, eficiencia, calidad, liderazgo, participación o responsabilidad (Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, 2009:8).

3.4.3. Control económico–financiero

67. El **control económico–financiero** de las Administraciones públicas se refiere al conjunto de medidas y herramientas que se utilizan para supervisar y garantizar que el uso de los recursos públicos se ajuste a los principios de eficacia, eficiencia, economía y legalidad (PÉREZ, 2005: 21-22). El control económico–financiero puede diferenciarse en dos tipos: el control previo y el control posterior.

68. El **control previo (*ex ante*)** se realiza antes de que se lleven a cabo las operaciones económicas y financieras, y tiene como objetivo verificar la legalidad, la regularidad y la adecuación presupuestaria de los actos y documentos que las autorizan. En el ámbito de la Administración General del Estado, este tipo de control se lleva a cabo principalmente por la Intervención General de la Administración del Estado (IAGE) (*infra* § 29.57). Cada Comunidad Autónoma establece en sus normas de organización y funcionamiento a quién corresponde el desarrollo de este tipo de actividad de control interno.

69. "La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) es el órgano de control interno del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública. Como órgano de control, la IGAE es la encargada de verificar, mediante el control previo de legalidad, el control financiero permanente, la auditoría pública y el control financiero de subvenciones, que la actividad económico–financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Como centro gestor y directivo de la contabilidad pública le compete proporcionar información contable fiable, completa, profesional e independiente sobre la gestión pública. Y en este sentido tiene la responsabilidad de elaborar las cuentas económicas del sector público según la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales, cuyo más concreto y específico resultado es la determinación de la cifra, fundamental en la vida económica de la nación, de déficit público, tanto del total de las Administraciones públicas como de cada uno de sus subsectores" Véase su presentación en: Intervención General de la Administración del Estado (última consulta, 20.02.2023). Su actividad está regulada por el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

70. Por otro lado, el **control posterior** se realiza después de que se hayan llevado a cabo las operaciones económicas y financieras, y tiene como objetivo verificar la corrección y regularidad de estas, así como el correcto cumplimiento de los objetivos y programas establecidos. Este tipo de control se realiza mediante de auditorías y revisiones por parte de la IAGE, y los órganos de control interno económico–financiero de las distintas comunidades autónomas.

71. En el ámbito de control económico–financiero, además, existen otros órganos, en este caso externos o independientes de la organización administrativa, que desarrollan el denominado **control externo** y que complementan la labor de la IAGE, como el Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las distintas comunidades autónomas, que tienen competencias en materia de fiscalización y control de la gestión económico–financiera no sólo de las Administraciones estatal y autonómicas, sino también de las entidades locales y las empresas públicas dependientes. El Tribunal de Cuentas es el órgano fiscalizador superior de la gestión económica y financiera de la administración pública en España. El Tribunal de Cuentas tiene competencias para realizar la fiscalización de la gestión económica y financiera de las entidades locales y empresas públicas, así como el control financiero de las cuentas de la administración pública, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (*infra* § 29.63).

3.4.4. De la importancia de los planes y programas de actuación

72. Como hemos dicho anteriormente, la **planificación estratégica** para las Administraciones públicas es un instrumento que permite establecer prioridades, objetivos y estrategias que definan los medios necesarios, teniendo en cuenta los recursos disponibles, para lograr los resultados esperados (LÓPEZ, 1960: 73-82) (*infra* § 18.25).

73. Los planes y programas de actuación de las Administraciones públicas **son importantes por varias razones**. En primer lugar, porque permiten **orientar** la gestión pública, de tal modo que establecen objetivos, metas y acciones concretas que deben llevarse a cabo en un periodo determinado. Estos objetivos y acciones guían la gestión pública, permitiendo que los recursos disponibles se utilicen de manera eficiente y eficaz. En segundo lugar, pueden **mejorar la coordinación** entre distintos organismos y unidades administrativas, lo que fomenta el trabajo en equipo y la colaboración interinstitucional, contribuyendo asimismo a evitar duplicidades y a optimizar los recursos. En tercer lugar, los planes y programas de actuación permiten **incrementar la transparencia** y la participación ciudadana en la gestión pública puesto que son documentos públicos que deben ser accesibles a la ciudadanía y su elaboración suele implicar la consulta y la participación de diferentes actores sociales. Finalmente, estos planes y programas son imprescindibles en el momento de llevar a cabo cualquier actividad de control interno puesto que establecen **indicadores de desempeño y de impacto**, lo que permite medir los resultados y evaluar la eficacia de las políticas públicas. Esta información es fundamental para la toma de decisiones y para la rendición de cuentas. En definitiva, los planes y programas de actuación son herramientas fundamentales para la gestión pública eficiente y eficaz, que permiten orientar la acción pública, mejorar la coordinación, evaluar los resultados y fomentar la transparencia y la participación ciudadana.

4. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

74. Para analizar el funcionamiento interno de los órganos administrativos se puede distinguir, de forma estructural, entre los órganos unipersonales y los órganos colegiados (*supra* § 8.52). Por razones evidentes, el régimen y la operativa de los órganos colegiados es más compleja que la de los unipersonales, y su incumplimiento puede arrostrar vicios que priven de validez a las decisiones que se adoptan. Así, el artículo 47.1.e) LPAC llega a calificar como nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (*infra* § 17.71). Por reglas esenciales debe entenderse lo relativo a la convocatoria del órgano, al quórum de constitución, a las mayorías de decisión, y a algunos aspectos de funcionamiento de las sesiones. A este respecto, la LRJSP contiene una serie de preceptos básicos (arts. 15 a 18), que son aplicables a todo órgano colegiado administrativo, a excepción de la cabeza u órgano de gobierno de los tres niveles de Administración territorial (DA 21.ª). Es importante destacar que, de acuerdo con el artículo 15.3 de la LRJSP, "El acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados que dicten resoluciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros deberán ser publicados en el Boletín o Diario Oficial de la Administración Pública en que se integran". Igualmente, la Administración que crea el nuevo órgano podrá publicar estas resoluciones en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento. La ley también contiene prescripciones adicionales solo para el ámbito estatal (arts. 19 a 22), que en algún punto también se deberían considerar esenciales. Pero obsta para ello el criterio de la STC 50/1999, FFJJ 7 y 8, que tachó

de inconstitucional el grueso de los artículos 23 a 25 y 27 de la Ley 30/1992 sobre las funciones de los miembros de los órganos colegiados y el régimen de las actas por ser demasiado detallados y exhaustivos, sin mucha más argumentación.

75. Las **reglas aplicables a los órganos colegiados** se pueden agrupar en torno a la figura de cada uno de los sujetos que los integran (presidente, secretario y resto de miembros) y a la celebración de sus sesiones, tal como hace SÁNCHEZ MORÓN (2021: 243-245). Así, el **presidente** representa al órgano, acuerda su convocatoria, fija el orden día, preside y dirige las sesiones, y tiene voto de calidad. El **secretario** puede ser un miembro del órgano o un tercero asignado por la Administración, sin derecho de voto. Vela por la legalidad de la actuación del órgano, auxilia al presidente con la convocatoria, levanta acta de las sesiones (podrán grabarse y conservarse), que deberá aprobarse en la misma o en la siguiente reunión, y certifica los acuerdos adoptados, también a quien teniendo un interés legítimo así lo solicite. Los **miembros del órgano** tienen derecho a ser convocados y a participar en los términos que establecen las **reglas de funcionamiento**. En cuanto a estas últimas, la convocatoria, debe ser recibida con la antelación necesaria (en la Administración del Estado son dos días, como también lo es en la Administración Local), y contener el orden del día, la documentación pertinente y las prescripciones operativas necesarias. Las **sesiones podrán ser presenciales o a distancia**, salvo excepción establecida en su reglamento interno, de acuerdo con el artículo 17.1 de la LRJSP. No se especifica nada sobre el posible carácter mixto de las mismas. A la vista de la redacción de la LRJSP, una parte de la doctrina considera que no parece posible la celebración de reuniones asíncronas de los órganos colegiados en los que no existe coincidencia ni espacial ni temporal de sus miembros (ALGUACIL *et al.*, 2016: 174-176). Sin embargo, no han sido pocos los órganos colegiados que han visto adaptadas sus normas de funcionamientos o que han recibido instrucciones de funcionamiento para permitir esta modalidad de reuniones (véase por ejemplo la Resolución de 7 de julio de 2016, de la Dirección General de Profesionales del Servicio Andaluz de Salud, por la que se dictan instrucciones para la utilización de medios electrónicos en las sesiones de los tribunales calificadores de las pruebas selectivas convocadas conjuntamente para el desarrollo de las Ofertas de Empleo Público del Servicio Andaluz de Salud correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015 y en las correspondientes a la Oferta de Empleo Público para el año 2016). Por su parte, el art. 17.2 de la LRJSP establece que para que sea "(…) válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros". Este precepto se ha interpretado en la Jurisprudencia del TS de tal manera que **se exige, para la válida constitución del órgano, la presencia de la mitad de sus miembros** (computándose en esa mitad, a presidente y secretario o a quienes los suplan) (STS de 18 de diciembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4564). En el ámbito municipal, y en relación con el Pleno del Ayuntamiento (art. 46.2 c. de la LRBRL), sin embargo, la constitución válida queda establecida por un tercio del mínimo legal de sus miembros que deberá mantenerse durante toda la sesión, Esta normativa no queda desplazada por la LRJSP. De acuerdo con el artículo 17.2 de la LRJSP se permite que el órgano colegiado decida sus propias reglas de convocatoria, si estas no han sido aprobadas previamente por sus normas de funcionamiento. En dichas reglas puede preverse una segunda convocatoria con un quórum específico para la constitución válida del órgano en esta convocatoria. No se podrán abordar asuntos diferentes de los del orden del día, salvo en caso de asistencia de todos los miembros y voto favorable de la mayoría. Quienes salven el voto (por abstención o voto en contra) quedan exentos de responsabilidad y, cuando una ley lo permita [art. 20.a) LJCA], podrán impugnar el acuerdo. Además, como ya se ha apuntado, hay que tener en cuenta que mediante el Real Decreto–ley 11/2020, de 31 de marzo, se ha incorporado un nuevo apartado 3 al artículo 46 LBRL para permitir que los órganos colegiados de las entidades locales **puedan actuar a distancia en supuestos excepcionales estrictamente tasados**. Una **cuestión polémica** que ha quedado dirimida por la jurisprudencia del TS es la relativa al alcance del **contenido de las actas de los órganos colegiados**. En este sentido, la jurisprudencia entiende que "en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados"" (FJ 4 de la STS de 19 de febrero de 2021, ECLI:ES:TS:2021:704).

5. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

76. Como se explica más adelante (*infra* § 21.2), el uso de la tecnología es una de las herramientas que permite a la Administración pública el desarrollo de las tareas y la consecución de los objetivos que le han sido encomendados por el ordenamiento jurídico. Igualmente, el uso de sistema tecnológicos permite y facilita el desarrollo de las actividades que venimos explicando. La reforma administrativa operada en 2015 con la aprobación de la LPAC y de la LRJSP intentó, con escaso éxito, innovar en este ámbito (VELASCO RICO, 2017).

77. En el ámbito interno de la Administración, el uso de herramientas tecnológicas ha permitido **mejoras significativas** en la gestión de información y documentación lo que ha simplificado y agilizado los procesos de gestión documental, permitiendo a los empleados públicos acceder y compartir información de forma más rápida y eficiente. Igualmente, el uso de sistemas tecnológicos ha facilitado que los empleados públicos se comuniquen más fácilmente a través de herramientas como el correo electrónico y las videoconferencias, lo que ha mejorado la **coordinación y la eficiencia en el trabajo en equipo**. Además, la tecnología ha traído consigo la automatización de procesos administrativos, como la gestión de nóminas, la facturación y la gestión de expedientes, lo que ha mejorado la **eficiencia y la precisión en la gestión de los recursos públicos**. A su vez, se han implementado sistemas tecnológicos de seguridad y protección de datos, lo que ha garantizado la **confidencialidad y la integridad** de la información gestionada por la Administración pública. Y, finalmente, con un impacto en el exterior de la organización administrativa, las herramientas tecnológicas han permitido que las Administraciones ofrezcan servicios en línea, como los registros electrónicos, donde procede la presentación de solicitudes, y las sedes electrónicas, donde se facilita la consulta de información, lo que ha redundado en una mejora de la **accesibilidad y la eficiencia en la atención a la ciudadanía**. En resumen, en las últimas décadas, la tecnología ha sido una herramienta fundamental para mejorar la eficiencia, la eficacia y la transparencia de la administración pública en España, facilitando la gestión de información y documentación, la comunicación y colaboración, la automatización de procesos, la oferta de servicios en línea y la seguridad y protección de datos.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

Mario ALGUACIL SANZ, Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, Sandra GONZÁLEZ AGUILERA, M. Ascensión MORO CORDERO, "La participación y la colaboración ciudadana a través de Internet. Los órganos colegiados electrónicos", en Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, (Director), *A las puertas de la Administración Digital*, INAP, Madrid, 2016, pp. 174-176.

Manuel ARENILLA SÁEZ, (Director), *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2014.
Peter F. DRUCKER, *La gerencia. Tareas, responsabilidades y prácticas*, Buenos Aires, Ateneo, 5ª ed., 1983.
José ESTEVE PARDO, "La apelación a la ciencia en la crisis del COVID-19", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 2 (2020), pp. 35-50.
Eduardo GAMERO CASADO y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual Básico de Derecho Administrativ*o, Tecnos, Madrid, 2016.
Luis ORTEGA ÁLVAREZ, "La nueva Ley española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado", *Documentación Administrativa*, núm. 246-247 (1996), pp. 259-274.
José Alberto PÉREZ PÉREZ, "La evaluación de las políticas públicas de gasto en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado", *Revista española de control externo*, vol. 7, núm. 20 (2005), p. 21-34.
José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La Administración del Estado social*, Marcial Pons, Madrid–Barcelona, 2007.
Ángel SÁNCHEZ BLANCO, "La actividad administrativa de inspección sobre las Cajas de Ahorro", *Documentación administrativa*, núm. 194, (1982), pp. 137-166.
Miguel SÁNCHEZ MORON, *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2021.
Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR "Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación", *Documentación Administrativa*, nueva época, núm. 2 (2015), pp. 1-15.
Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.
Eberhard SCHMIDT–ASSMANN, *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons e INAP, 2003 [1998].
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. *Guía metodológica de auditoría funcional para Inspectores de Servicios de la AGE*, Madrid, 2009.
Carlos URANGA COGOLLOS, "El principio de eficacia en la organización administrativa: hacia una Administración por sistemas", *Documentación Administrativa*, núm. 218-219 (1989), pp. 97-110.
Clara Isabel VELASCO RICO "Novedades en materia de Administración electrónica", en Clara Isabel VELASCO RICO (Directora), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 125-156.

6.2. Bibliografía complementaria recomendada

AEVAL *Guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial*, Madrid, 2016.
Manuel ARENILLA SÁEZ, "Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España". *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 5, núm. 2 (2017), pp. 302-317.
Matilde CARLÓN RUIZ, "Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados". En: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 55 (2020), pp. 119-150.
Agustín CERRILLO I MARTÍNEZ, (Director). *A las puertas de la Administración Digital*, INAP, Madrid, 2016,
Peter F. DRUCKER, *El ejecutivo eficaz*, Edhasa, Barcelona 1989.
Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (Director) y Susana E. CASTILLO RAMOS–BOSSINI (coord.), *La administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022.
Clara Isabel VELASCO RICO (Directora), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*, Marcial Pons, Madrid, 2017.