Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 347-370
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

O FUNCIONAMENTO INTERNO DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

Clara Isabel Velasco Rico
Universitat Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. APROXIMACIÓN Á ACTIVIDADE INTERNA DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS.—2. PRINCIPIOS QUE REXEN O FUNCIONAMENTO INTERNO: 2.1. O principio de servizo efectivo como criterio orientador; 2.2. Principios vinculados á racionalización e axilización dos procedementos; 2.3. Principios de obxectividade e transparencia da actuación administrativa; 2.4. Principios orientados a garantir o control da actuación administrativa.—3. TIPOS DE ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA INTERNA: 3.1. Autoorganización administrativa: *3.1.1. Concepto e atribución da potestade de autoorganización; 3.1.2. Principios*; 3.2. Relacións interorgánicas: *3.2.1. Instrucións e ordes de servizo; 3.2.2 Mecanismos de alteración de competencias*; 3.3. Actividade consultiva*: 3.3.1. Definición; 3.3.2. O ditame*; 3.4. Actividade de control interno: 3*.4.1. Control interno; 3.4.2. Inspección de servizos e os distintos tipos de auditorías; 3.4.3. Control económico-financeiro; 3.4.4. Da importancia dos plans e programas de actuación.—4.* FUNCIONAMENTO DOS ÓRGANOS COLEXIADOS.—5. A ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA E A AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDEMENTOS.—6. BIBLIOGRAFÍA: 6.1. Bibliografía citada; 6.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. APROXIMACIÓN Á ACTIVIDADE INTERNA DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

1. A actividade das administracións públicas está principalmente orientada cara ao exterior, cara á cidadanía e cara á sociedade. A Administración regula, ordena e controla a actividade dos particulares (*infra* § § 22.5 e 25.32), garante a prestación de servizos públicos (*infra* § 23) e fomenta a conduta da cidadanía, que coadxuva no cumprimento de fins de interese xeral (*infra* § 24.3). Con todo, para poder desenvolver todas estas funcións as administracións deben realizar unha intensa **actividade** de planificación, autoorganización e coordinación **interna**, no seo da propia organización administrativa.

2. Non existe unha **definición** normativa do que debe ser considerado **actividade interna da Administración**. Porén, podemos describir a actividade interna da Administración como o conxunto de actuacións en múltiples ámbitos (basicamente relativas á organización, ás relacións interorgánicas, á actividade consultiva e ás actividades de control interno) cuxo destinatario primeiro e primordial é a propia Administración pública actuante.

3. A actividade interna das administracións públicas ten a **finalidade** de organizar, instruír, dirixir, orientar ou coordinar os propios órganos administrativos integrantes dunha Administración (sobre o concepto de órgano administrativo, véxase *supra* § 8.43). É unha actividade reflexiva, en principio, dirixida a desenvolver unha función de **transcendencia** meramente doméstica. Non obstante, iso non significa que a actividade interna da Administración opere á marxe do dereito, particularmente do **Dereito administrativo** ou dos seus principios, nin que quede excluída dos procesos ou sistemas de control da actuación administrativa establecidos en cada caso polo ordenamento xurídico. A diferenza da actividade externa da Administración, é dicir, daquela dirixida a producir efectos na esfera de situacións xurídicas, dereitos ou intereses de terceiros, xa sexan persoas físicas ou xurídicas privadas ou outras administracións públicas, a actividade interna fornece directos e plenos efectos no seo da mesma Administración que a desenvolve, aínda que poida ter repercusións máis alá deste ámbito.

4. Tradicionalmente, o funcionamento interno da Administración pública foi unha materia xurídica de segunda orde (ORTEGA, 1997:269). O Dereito administrativo centrábase nas relacións xurídicas coa cidadanía e no control xudicial da actividade administrativa, como dimensións fundamentais do Estado de dereito. Non obstante, a **corrente renovadora do Dereito administrativo** préstalle unha maior atención ao funcionamento interno da Administración (á súa organización e aos seus procedementos de actuación), pois en moitos ámbitos complexos da realidade contemporánea a actividade administrativa xa non é programable ou dirixible mediante normas condicionais (as que definen o que pode ou debe facer a Administración), senón só mediante **normas organizativas ou procedementais** (definindo estruturas organizativas e procedementos idóneos para o funcionamento da Administración en cada sector da realidade) (SCHMIDT-ASSMANN, 2003: 258). Isto é especialmente certo en todos os ámbitos presididos pola incerteza científica, onde a lei non pode definir con precisión que pode ou debe facer a Administración (ESTEVE, 2020) e na Administración do Estado social, onde dificilmente a lei pode programar con precisión actuacións prestacionais que dependen da situación específica de cada persoa (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007: 125).

2. PRINCIPIOS QUE REXEN O FUNCIONAMENTO INTERNO

5. Máis alá dos **principios** consagrados na Constitución española de 1978, de eficacia, xerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación e sometemento pleno á lei e ao dereito (sobre estes principios, véxase *supra* § 4), no artigo 3.1 da Lei 40/2015 do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP) establecéronse outra serie de principios, como a planificación, a racionalización, a eficacia, a economía e a eficiencia, que tamén han de rexer a actuación e as relacións das administracións públicas (*infra* § 14.10). Algúns destes principios xa figuraban na derrogada Lei 6/1997 do 14 de abril, de organización e funcionamento da Administración xeral do Estado; porén, a actual LRXSP estendeu a súa aplicación ao conxunto das administracións públicas españolas.

6. Os principios xerais da actuación administrativa recollidos no artigo 3.1. LRXSP determinan claramente o **funcionamento interno** das administracións públicas. Isto é, establecen como deben actuar as administracións na súa esfera doméstica para acomodarse aos requirimentos legais. Con todo, non pode eludirse que moitos destes principios tamén teñen unha clara aplicabilidade respecto das actuacións administrativas externas.

7. Hai que ter en conta tamén que a doutrina considera que o **principio de eficacia** non se ve reflectido unicamente na vertente externa da actuación administrativa, senón que, no ámbito doméstico ou interno da Administración, na súa esfera organizativa, este principio materialízase no "resultado do correcto funcionamento dos procesos internos que lle permiten adaptarse ao medio e alcanzar os seus obxectivos" (URANGA, 1989: 97). De feito, a reforma administrativa operada no ano 2015, mediante a aprobación da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC) e da LRXSP, criticouse precisamente porque se considera que se centrou case en exclusiva en tentar mellorar o funcionamento interno das administracións e que deixou a un lado a necesaria reforma das ferramentas de relación coa cidadanía e cos administrados (SANTAMARÍA, 2015:3).

8. Os **principios** que examinaremos son, en primeiro lugar, o principio de **servizo efectivo**, como criterio orientador do funcionamento interno da estrutura administrativa; en segundo lugar, analizaremos o principio de **racionalización e axilización** dos procedementos e a súa relación cos principios de simplificación, boa regulación, simplicidade, claridade e proximidade ao cidadán como principios que deben orientar a tramitación interna dos procedementos e o funcionamento interno dos servizos; en terceiro lugar, trataremos os principios de **obxectividade e transparencia** da actuación administrativa e a súa proxección na actuación interna da Administración, e finalmente abordaremos aqueles principios orientados a garantir o control da actuación administrativa, en particular, o principio de **responsabilidade** pola xestión. Todos estes principios teñen en común que, aínda que se refiren ao funcionamento interno da Administración, sitúan ao cidadán no centro do quefacer diario das nosas administracións (GAMERO e FERNÁNDEZ, 2016: 97).

2.1. O principio de servizo efectivo como criterio orientador

9. O primeiro dos principios que debemos examinar é o **principio de servizo efectivo**, que actúa como **criterio orientador** do funcionamento interno, da estrutura administrativa e da xestión de servizos. Este principio é novo no noso ordenamento xurídico, provén do ámbito do *management* (da xestión das organizacións) e foi estudado tradicionalmente nas ciencias da Administración e incorporado á teoría do *New Public Managament*. Con todo, determinar o alcance deste principio e o seu encaixe no acervo de criterios reitores do funcionamento das administracións —organizacións extremadamente complexas e poliédricas— non é sinxelo.

10. A efectividade na prestación do servizo está estreitamente relacionada cos principios de **eficacia e eficiencia** (*supra* § 4.48), pero non é sinónimo de ningún deles. Implica que a Administración, cando desenvolve o seu labor de xestión interna e de provisión dos servizos, ha de facer o que corresponde, o correcto, tendo en conta aqueles elementos relevantes para servir ao interese xeral. O principio de servizo efectivo vincúlase á lexitimación da Administración pública desde un punto de vista social (*supra* § 1.29 e § 2.15). A efectividade é un antídoto contra a desafección que poden profesar os cidadáns e as cidadás fronte ás institucións públicas. A Administración debe servir á sociedade. E a sociedade debe poder visualizar que este obxectivo se cumpre correctamente, consonte a realidade e axustándose ás necesidades sociais de cada momento.

11. Druckner considerou que "a efectividade é o fundamento do éxito: a eficiencia é unha condición mínima da súa pervivencia despois de alcanzado o éxito. A eficiencia preocúpase de facer ben as cousas. A efectividade de facer as cousas que corresponden" (DRUCKNER: 1983: 33). En palabras de Arenilla: "A organización pública debe buscar a efectividade, que se remite ao futuro mediante a planificación estratéxica, entendida como criterio sociopolítico que ten en conta os referentes de actuación para a resolución dun problema. (…) A efectividade pode ser pasiva, e entón só responderá ou corresponderá ás demandas ou esixencias da sociedade (criterio político), ou activa, en cuxo caso os poderes públicos se adiantarán aos acontecementos e educarán á cidadanía para poder dar unha resposta apropiada aos novos tempos e ás novas esixencias (criterio social), co fin de construír de maneira conxunta unha sociedade futura mellor (…)" (ARENILLA, 2014: 38).

12. Na actualidade, as administracións públicas incorporan diversos instrumentos de xestión interna que permiten coñecer e mellorar o grao de cumprimento deste principio. Por unha banda, a prestación efectiva do servizo **mídese**, por exemplo, a través da implantación de **estándares de funcionamento** obxectivamente avaliables —por órganos internos ou por organizacións externas especializadas— que determinan a calidade no desenvolvemento dunha determinada actividade e o grao de consecución dos niveis óptimos de funcionamento da Administración pública (mediante as normas ISO ou mediante a aplicación do modelo europeo de calidade EFQM). Un exemplo de avaliación externa, e relativamente independente, da actividade administrativa é o que exerce a Axencia Estatal de Avaliación de Políticas Públicas, regulada pola Lei 27/2022, do 20 de decembro, de institucionalización da avaliación de políticas públicas na Administración xeral do Estado. Doutra banda, a prestación efectiva do servizo **promóvese** mediante a elaboración e a adopción de **plans estratéxicos**. A

planificación estratéxica para as administracións públicas é un instrumento que permite establecer prioridades, obxectivos e estratexias que definan os medios necesarios, tendo en conta os recursos dispoñibles, para lograr os resultados esperados.

13. Por exemplo, a Estratexia rexional da Comunidade Autónoma de Cantabria fronte ao reto demográfico e á loita contra o despoboamento (2021-2027) contén un diagnóstico exhaustivo do despoboamento nesa rexión e, seguidamente, enumera unha longa serie de medidas coas que lle facer fronte ao problema. Algunhas desas posibles medidas esixen reformas lexislativas ou regulamentarias e outras requiren simplemente da actuación administrativa. Aínda que a estratexia se aprobou polo acordo do Goberno de Cantabria, **non ten eficacia normativa**: non define situacións xurídicas e o seu cumprimento non é esixible ante os tribunais, xa que simplemente dirixe ou promove a actuación da Administración cántabra.

2.2. Principios vinculados á racionalización e á axilización dos procedementos

14. O artigo 3.1 d) da LRXSP consagra os principios de **racionalización e de axilidade** non só respecto aos procedementos administrativos (relacións *ad extra*), senón tamén respecto ás actuacións materiais e xestións internas que a Administración deba levar a cabo para lles dar curso aos devanditos procedementos e demais actividades.

15. A **axilización dos procedementos** está directamente relacionada coa **simplificación** e coa **redución de cargas administrativas**, o que obriga a sopesar a necesidade ou non de incluír determinados trámites burocráticos ou cargas documentais, xa sexan esixibles —a nivel externo— aos cidadáns e cidadás que se relacionen coa Administración ou ben esixibles —a nivel interno— ao propio órgano actuante ou a outros órganos ou unidades cuxa actuación sexa necesaria para a xestión dun procedemento ou de calquera outro tipo de actuación administrativa. A axilización e a racionalización do procedemento tamén pasa por **reducir** determinados **prazos** de resolución, por **obrigar** á Administración a **inscribir de oficio** determinadas autorizacións nos rexistros públicos, cando esta inscrición sexa necesaria para o inicio dunha determinada actividade, e por **modificar** o carácter preceptivo de determinados **informes** para que sexan simplemente facultativos.

16. Por exemplo, a redución da carga documental —medida tendente a axilizar os procedementos administrativos— pode articularse mediante a eliminación normativa da esixencia de presentar determinados títulos ou documentos. Neste sentido, véxase o Real decreto 522/2006, do 28 de abril, polo que se suprime a achega de fotocopias de documentos de identidade nos procedementos administrativos da Administración xeral do Estado e dos seus organismos públicos vinculados ou dependentes. Na exposición de motivos da citada norma, lese o seguinte: "A esixencia de achegar fotocopia do DNI ou do documento equivalente, aínda que constituíu no seu momento un importante avance para a cidadanía ao substituír a necesidade de achegar outros documentos (certificados de nacemento...) de obtención máis complicada, quedou claramente obsoleta e discordante cunha situación administrativa e social decididamente orientada a diminuír as cargas e as barreiras burocráticas mediante un uso racional das técnicas e recursos dispoñibles".

17. A **racionalización da actividade administrativa** tamén está relacionada co **principio de claridade**, que debe presidir non só a redacción das normas que

aproba a Administración (regulamentos), senón tamén a de calquera documento administrativo. O principio de claridade implica que a Administración debe utilizar unha linguaxe comprensible e accesible para o común da cidadanía e evitar expresións rituais e xerga xurídica innecesaria. Igualmente, o principio de claridade obriga ao lexislador e á Administración a que os procedementos administrativos teñan un deseño e un desenvolvemento igualmente comprensibles para a cidadanía.

18. Finalmente, o **principio de proximidade ao cidadán** e a súa irradiación á actividade interna da Administración implica que esta deba organizarse de xeito que as súas oficinas de atención ao público se sitúen e se despreguen no territorio de forma equilibrada para dar servizo ao conxunto da poboación de forma próxima. Outra interpretación deste principio pon o foco no trato que os cidadáns e as cidadás reciben dos servidores públicos, que por mandato legal debería ser igualmente próximo.

2.3. Principios de obxectividade e transparencia da actuación administrativa

19. Para a materialización do **principio de obxectividade** que consagra a Constitución española de 1978 (CE), no seu artigo 103.1, e tamén a LRXSP, no seu artigo 3.1, deben concorrer dous **requisitos**: por unha banda, que toda actuación da Administración en exercicio das potestades que lle son atribuídas polo ordenamento xurídico respecte os fins da potestade exercida e, por outro, que esta actuación teña en conta e pondere todos aqueles intereses protexidos polo ordenamento xurídico en cada caso concreto (SANTAMARÍA, 1991: 250-251). A proclamación do principio de obxectividade implica, por conseguinte, a proscrición de calquera actuación arbitraria ou carecedora de fundamentación. Mentres que a obxectividade en sentido estrito se predica da actuación administrativa, a **imparcialidade** esíxeselle ao funcionario ou servidor público (*supra* § 4.54), que está obrigado a evitar tratos de favor ou de desfavor aos cidadáns que non estean establecidos ou habilitados polo ordenamento xurídico.

20. O **principio de transparencia**, que tamén se inclúe no catálogo de criterios do artigo 3.1 LRXSP, non só se aplica ás administracións públicas nas súas relacións coa cidadanía, senón que deixa o seu sinal igualmente no ámbito interno da Administración. Concretamente, a súa actividade interna debe desenvolverse tendo en conta o principio de transparencia por defecto e por deseño. Isto é, os procesos aplicativos e outros elementos que coadxuvan na xestión do procedemento e de calquera outra actuación administrativa, así como dos documentos e información pública, deben deseñarse para garantir que as persoas interesadas e a cidadanía poidan coñecer, en tempo e forma, que actuacións realizou a Administración, como as realizou e cal é a súa xustificación (*infra* § 28.50). O correlato deste deber da Administración no ámbito da actuación externa ou relacional atópase na Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (LTBG) e na normativa autonómica concordante, onde se garante o dereito de acceso á información pública e onde se establecen mecanismos de sanción en caso de incumprimento das súas previsións (*infra* § 28.53).

2.4. Principios orientados a garantir o control da actuación administrativa

21. O **principio de responsabilidade pola xestión pública** consagrado no artigo 3.1.f) LRXSP determina que os servidores públicos quedan suxeitos aos deberes e limitacións que lles impón o ordenamento xurídico no desempeño dos seus labores. Igualmente, este principio leva consigo o establecemento de mecanismos que permitan avaliar e medir se o desempeño da actividade administrativa se axusta ao previsto no ordenamento xurídico e á planificación que para cada sector establecese a propia Administración e, pola súa vez, de mecanismos de rendición de contas e sancionadores, se procede, cando se constate un incumprimento.

3. TIPOS DE ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA INTERNA

22. Neste apartado, examinaremos sumariamente os distintos tipos de actividade administrativa interna que podemos identificar. En primeiro lugar, describiremos a actividade de autoorganización; en segundo lugar, referirémonos ás denominadas relacións interorgánicas e poñeremos especial énfase nas instrucións e ordes de servizo como ferramentas que permiten articular estas relacións; en terceiro lugar, sinalaremos a importancia da actuación consultiva, e finalmente centrarémonos nas distintas clases de actividade que conforman o control interno da Administración.

3.1. Autoorganización

3.1.1. Concepto e atribución da potestade de autoorganización

23. A **potestade de autoorganización** pode **definirse** como o conxunto de facultades das que dispón cada Administración para configurar a súa estrutura e organización para o logro dos fins e o cumprimento das tarefas que ten asignadas (*supra* § 8.14). A autoorganización administrativa, como dicimos, é un concepto que se refire á capacidade dun ente para deseñar a súa propia estrutura organizativa e tomar decisións ao respecto de maneira autónoma e sen a necesidade de intervención externa, consonte os principios e cos límites que lle marque o ordenamento xurídico. En España, a autoorganización administrativa ou o poder que teñen as administracións públicas para organizar a súa estrutura interna (potestade de autoorganización) sempre se considerou un aspecto importante da xestión pública, orientado á procura da eficiencia e da efectividade na prestación de servizos á cidadanía.

24. O artigo 103.2 CE establece que os órganos da Administración do Estado se crean, se rexen e son coordinados consonte a lei. Aínda que este precepto explicitamente se refire unicamente á Administración do Estado, con base na competencia estatal exclusiva sobre "as bases réxime xurídico das administracións públicas" (artigo 149.1.18 CE), aprobouse unha **regulación mínima común** aplicable aos órganos

de todas as administracións públicas con independencia do nivel territorial ao que pertenzan (estatal, autonómico ou local), que se recolle nos artigos 5 e seguintes da LRXSP. Iso non impide, con todo, que se lles recoñeza unha **ampla marxe de configuración organizativa** ás administracións territoriais ou xerais (*supra* § 8.20). No artigo 5.2 da LRXSP, disponse que lle compete a cada Administración pública delimitar, no seu ámbito competencial, as unidades administrativas que conforman os órganos administrativos propios das especialidades derivadas da súa organización.

25. No que lles incumbe ás **administracións públicas autonómicas**, a competencia para establecer e deseñar a súa propia estrutura organizativa deriva da competencia de organización do seu autogoberno, recoñecida no artigo 148.1. 1ª CE (*supra* § 10.20).

26. Salvando as distancias, o mesmo sucede no ámbito das administracións locais, cuxa potestade de autoorganización deriva da autonomía local constitucionalmente recoñecida (artigo 137 CE) (*supra* § 11.16). Así, o artigo 4.1 a) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL), recoñécelles aos municipios, ás provincias e ás illas, como administracións territoriais que son, a potestade de autoorganización, que pode estenderse a entidades territoriais de ámbito inferior ou municipal, así como ás comarcas, áreas metropolitanas e outras entidades locais, consonte o que establezan as leis das comunidades autónomas, sempre respectando os órganos necesarios dos municipios e das provincias establecidos na LBRL.

27. Como se dixo, a potestade de autoorganización que o ordenamento xurídico lle atribúe a cada Administración ten algunhas **limitacións** establecidas por lei. Así, o artigo 5.3 da LRXSP establece que "a creación de calquera órgano administrativo esixirá, polo menos, o cumprimento dos seguintes requisitos: a) a determinación da súa forma de integración na Administración pública de que se trate e a súa dependencia xerárquica, b) a delimitación das súas funcións e competencias e c) a dotación dos créditos necesarios para a súa posta en marcha e funcionamento". Ademais, o apartado 4 do mesmo precepto destaca que "non poderán crearse novos órganos que supoñan a duplicación doutros xa existentes se ao mesmo tempo non se suprime ou restrinxe debidamente a competencia destes", co límite procedemental de que "a creación dun novo órgano só terá lugar logo de comprobar que non existe outro na mesma Administración pública que desenvolva igual función sobre o mesmo territorio e poboación". Esta regulación, que en nada menoscaba a potestade de autoorganización, persegue que a estrutura organizativa sexa racional, co fin de **minimizar as duplicacións e os gastos innecesarios** que poden derivarse dun mal deseño organizativo. En definitiva, con ela preténdese que a creación de órganos administrativos responda a necesidades funcionais reais.

3.1.2. Principios

28. Os **principios relativos á organización administrativa** poden reconducirse a tres tipos. Por unha banda, atopamos aqueles cuxa incidencia se desprega

fundamentalmente cara ao exterior da organización administrativa (transparencia e participación), aos que non nos referiremos agora; doutra banda, hai principios cuxa incidencia se proxecta no ámbito interno da organización administrativa (principio de xerarquía, coordinación e desconcentración), aos que nos dedicaremos a continuación. Finalmente, podemos sinalar outros principios que se relacionan coa funcionalidade das organizacións administrativas (eficacia, eficiencia e economía), cuxas notas principais foron expostas máis arriba no tocante á actividade interna da Administración (*supra* § 14.5).

29. Os principios de xerarquía, coordinación e desconcentración son capitais para a organización interna de cada unha das nosas administracións públicas, posto que facilitan a súa estruturación e arbitran as relacións entre os distintos órganos que conforman unha mesma Administración.

30. O **principio de xerarquía** está previsto no artigo 103.1 CE e é un principio tradicional da organización administrativa. Vincúlase coa **lexitimidade democrática** da Administración, pois permite formar unha cadea ou pirámide de lexitimidade que vai desde os gobernos (que contan con lexitimidade democrática polo menos indirecta) ata as máis pequenas unidades administrativas (*supra* § 4.49). Os órganos superiores da pirámide son os que teñen unha maior lexitimidade democrática, xa que o presidente de cada Goberno é elixido por un Parlamento e responde ante este. Por iso, a obediencia dos órganos inferiores ás directrices dos órganos superiores permite estender a lexitimidade democrática tamén aos órganos inferiores. Certamente, os órganos superiores teñen un poder de dirección sobre os inferiores, nunha organización vertical das súas respectivas competencias. O principio de xerarquía, nun Estado descentralizado politicamente como o noso, só pode manifestarse entre órganos que integran unha mesma Administración e non pode darse entre órganos integrantes doutros entes territoriais.

31. A **capacidade de dirixir** coa que contan os órganos administrativos superiores na escala maniféstase especificamente nunha serie de **potestades** entre as que cabe sinalar as seguintes: a potestade de dirección da actividade do órgano inferior mediante instrucións ou ordes de servizo (artigo 6 LRXSP), a potestade de delegar competencias en órganos inferiores (artigo 9 LRXSP), a potestade de avogar para si o exercicio das competencias dos órganos inferiores (artigo 10 LRXSP), a potestade de resolución de conflitos entre órganos inferiores (artigo 14 LRXSP), a potestade disciplinaria sobre os titulares de órganos inferiores (artigo 54 da Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público, EBEP), e a potestade de resolver os recursos de alzada interpostos contra os actos ditados polos órganos inferiores (artigo 121 LPAC).

32. O **principio de coordinación** vén suplir as carencias do principio de xerarquía para conseguir unha completa unidade na actuación administrativa. O principio de coordinación no ámbito interorgánico implica que a actuación dos distintos órganos integrantes dunha mesma Administración estea aliñada para a consecución duns fins que son únicos e compartidos por todo órgano integrante desta. O obxectivo da coordinación é reconducir á unidade funcional os distintos órganos que conforman un mesmo ente, o que evita a proliferación de actuacións separadas dos distintos órganos

derivadas da aplicación do principio de competencia. É dicir, o principio de coordinación reforza a unidade administrativa funcional e pon o acento en que a satisfacción dos intereses xerais perseguidos por unha determinada Administración debe conseguirse mediante actuacións coordinadas de todos os órganos que nela se incardinan.

33. A **plasmación práctica** deste principio tradúcese na existencia de distintas técnicas que permiten articulalo. Estas técnicas distínguense en función de se a súa incidencia se refire á organización administrativa (técnicas orgánicas) ou á función administrativa (técnicas funcionais). En canto ás **técnicas orgánicas**, podemos destacar, por exemplo, e en primeiro lugar, que os órganos superiores da Administración coordinan a actuación dos órganos inferiores; en segundo lugar, pode mencionarse a creación de órganos colexiados cuxa función sexa a coordinación doutros órganos, órganos que normalmente están representados no órgano colexiado. No tocante ás **técnicas funcionais**, podemos sinalar, en primeiro lugar, que os órganos competentes para coordinar poden aprobar plans e programas de actuación e, en segundo lugar, existen obrigacións de información recíproca entre distintos órganos e/ou de emisión de informes preceptivos que permiten a coordinación de diversas actuacións, cando os procedementos administrativos son tramitados por outros órganos administrativos distintos.

34. O **principio de desconcentración** é un elemento vertebrador da organización administrativa e permite a racionalización desta. Este principio implica que se asigne de forma permanente o exercicio de competencias do órgano superior a órganos inferiores ou ben que estas se atribúan do órgano central a órganos periféricos integrantes dunha mesma Administración pública, co obxectivo de achegar os núcleos de toma decisións administrativas á cidadanía. Desta forma, os órganos situados nas zonas máis baixas da escala e que se reputan máis accesibles para os cidadáns e as cidadás teñen garantido un ámbito decisional.

35. Os principios de **desconcentración e descentralización** non son sinónimos nin operan no mesmo ámbito. Mentres que o principio de descentralización se proxecta no ámbito das relacións entre distintas administracións e implica o recoñecemento de autonomía e a ausencia de xerarquía, o principio de desconcentración desprega os seus efectos respecto da organización interna dunha única Administración, cuxos órganos seguirán rexéndose en virtude do principio de xerarquía. O principio de desconcentración interorgánica está previsto no artigo 8.2 LRXSP, que dispón que a titularidade e o exercicio das competencias que se lles atribuíron aos órganos administrativos poderán ser desconcentrados noutros que dependan xerarquicamente daqueles, consonte o establecido nas propias normas de atribución competencial. Unha competencia desconcentrada, na medida en que pasou a ser propia do órgano desconcentrado, pode ser logo obxecto de delegación polo propio órgano desconcentrado. Por exemplo, unha competencia da ministra de defensa que se desconcentra na directora xeral de armamento do Ministerio pode ser logo obxecto de delegación (polo directora xeral) no subdirector xeral de adquisicións de armamento e material. O artigo 8.2 LRXSP, polo seu propio carácter básico, non precisa se a desconcentración é unha decisión que adopta o órgano titular dunha competencia ou se é unha

decisión normativa que adopta un órgano superior ao órgano desconcentrante e ao desconcentrado. Na práctica, atópanse as dúas formas de desconcentración.

36. Por exemplo, por Real decreto 1053/2010, do 5 de agosto, o Consello de Ministros acorda a desconcentración de diversas competencias no seo do Ministerio de Defensa, en materia de contratación. Así, determinadas competencias de contratación da Secretaría de Estado de Defensa desconcéntranse na xefa do Estado Maior Conxunto da Defensa. Como se ve, neste caso é un órgano superior (o Consello de Ministros) quen desconcentra competencias entre dous órganos inferiores. En cambio, ao amparo do artigo 17.2 da Lei 22/2006, do 4 de xullo, de capitalidade e de réxime especial de Madrid, a xunta de goberno municipal pode desconcentrar as súas propias competencias nalgún dos seus membros ou nos demais concelleiros. Neste caso, non é un órgano superior, senón o propio titular da competencia, o que decide a súa desconcentración.

3.2. Relacións interorgánicas

37. O artigo 6 LRXSP regula as instrucións e as ordes de servizo e os artigos 8 a 14 LRXSP refírense á competencia, á delegación de competencias, a avocación, á encomenda de xestión, á delegación de sinatura, á suplencia e ás decisións sobre competencia. Os **instrumentos de dirección** e as **técnicas de atribución e alteración da competencia** mencionadas son determinantes no que se refire á actividade administrativa interna porque, unha vez estruturada a organización interna dunha Administración, é esencial distribuír as competencias asumidas pola devandita Administración entre os órganos administrativos que a integran. Convén lembrar que un órgano administrativo unicamente pode exercer as súas funcións validamente no ámbito competencial que se lle reservou (artigo 47.1 c) LPAC).

38. A distribución de competencias entre os distintos órganos dunha Administración lévase a cabo polas **normas** aprobadas para ese efecto (*supra* § 8.56). En defecto das devanditas normas, debe estarse á regra subsidiaria, contida no artigo 8.3 LRXSP, que dispón que se se lle atribuísen competencias a unha determinada Administración sen determinar a que órgano lle son especificamente adxudicadas, considerarase que as facultades de instrución e resolución dos procedementos lles incumben aos órganos xerarquicamente inferiores por razón da materia e do territorio. Consonte o mesmo precepto, cando existan varios órganos inferiores por razón da materia e do territorio, esta facultade corresponderalle ao superior xerárquico común destes. Ademais, e segundo o artigo 8.1 LRXSP, cando se lle asignen competencias propias a un determinado órgano, estas serán irrenunciables, sen prexuízo da eventual desconcentración da súa titularidade en órganos xerarquicamente dependentes, se o permiten as normas atributivas. Do mesmo xeito, o órgano administrativo ao que se lle atribúa unha competencia será quen a exerza, agás que se escolla recorrer a algunha das distintas técnicas de traslado do exercicio de competencias que examinaremos máis adiante.

3.2.1. Instrucións e ordes de servizo

39. A regulación dos principios xerais e competencias dos órganos das administracións públicas inclúe tamén a definición das instrucións e ordes de servizo. Como xa se dixo en referencia ao principio de xerarquía, e consonte o establecido no artigo 6 LRXSP, os órganos administrativos "poderán dirixir as actividades dos seus órganos xerarquicamente dependentes mediante instrucións e ordes de servizo". As **instrucións e ordes de servizo** non son normas ou disposicións administrativas de carácter xeral. Non se integran no ordenamento xurídico (*infra* § 16.48). A súa eficacia non se predica *erga omnes*, senón que os seus destinatarios son os propios órganos administrativos, é dicir, a estrutura interna da Administración. Polo tanto, as instrucións e ordes de servizo son meras **directrices de actuación** prescritas por un órgano administrativo no exercicio do poder xerárquico para fixar os criterios de aplicación e interpretación xurídica internos que os órganos xerarquicamente inferiores e dependentes deben respectar. É dicir, son **criterios que vinculan aos órganos inferiores xerarquicamente** e aos que deben axustar a súa actuación, nunha determinada materia ou nun determinado ámbito. No caso de que se produza un incumprimento por parte do órgano destinatario de tales criterios ou ordes de servizo, iso non afecta *per se* á validez dos actos ditados polo devandito órgano, pero é necesario ter en conta que o titular do órgano pode incorrer nun suposto de responsabilidade disciplinaria por incumprimento, consonte o disposto no artigo 6.2 da LRXSP.

40. En tanto que non se consideran regulamentos ou disposicións administrativas —non son normas xurídicas—, non é necesaria a súa **publicación** para dotalas de efectos, salvo que así o estableza unha disposición específica ou cando, por razón dos destinatarios e dos efectos que poidan producirse, así se estime conveniente. Nestes casos, publicaranse no diario oficial correspondente. Hai que ter en conta que a LTBG establece obrigacións de **publicidade** activa neste ámbito. Como dicimos, consonte o artigo 6 LRXSP, estas instrucións e ordes de servizo non están revestidas de eficacia normativa e non son impugnables conforme ás normas que articulan os recursos contra os regulamentos ou disposicións administrativas. Se unha persoa interesada quere impugnar os criterios contidos nas ordes ou nas instrucións ás que nos referimos e que rexeron unha determinada actuación administrativa, que se acabe plasmando nunha resolución administrativa de carácter xeral ou particular, terá que impugnar a norma ou o acto consonte as normas habilitadas para iso.

3.2.2. Mecanismos de alteración de competencias e de resolución de conflitos

41. Anteriormente, afirmamos que a competencia é irrenunciable unha vez atribuída a un determinado órgano, salvo que se optase por utilizar un dos mecanismos de alteración de competencias previstos na LRXSP (delegación, avocación, suplencia, delegación de sinatura e encomenda de xestión).

42. Efectivamente, consonte o artigo 9.4 LRXSP, a competencia pódese delegar noutros órganos da mesma Administración, aínda que estes non sexan xerarquicamente dependentes. Por exemplo, a directora xeral de Recursos Humanos da Consellería de Educación de Castela e León pode delegar o exercicio das súas competencias sobre persoal docente nas direccións provinciais da mesma consellería. Tamén se poderán delegar competencias en organismos públicos ou entidades de dereito público vinculadas ou dependentes da mesma Administración. É necesario distinguir aquí entre a delegación intersubxectiva ou interadministrativa, na que o exercicio da competencia se traslada dunha Administración pública a outra (distinta e non dependente da delegante) (*supra* § 8.62) e a **delegación orgánica —ou interorgánica—**, que pode definirse como o traslado a outro órgano da mesma Administración ou doutro organismo vinculado ou dependente o exercicio dunha determina competencia do órgano delegante. Iso non implica que a titularidade da competencia se transfira, ao contrario, esta queda en mans do órgano delegante, así como a determinación do seu alcance temporal e material, polo que só se **traslada o seu exercicio**. Por iso, todos os actos ditados en virtude da delegación enténdense ditados polo órgano delegante para todos os efectos, e a delegación pode ser revogada en calquera momento (artigo 9.1 LRXSP). Na resolución da delegación, pódense fixar ou modular os termos exactos da delegación e o seu alcance, mesmo se poden reservar algunhas facultades de dirección e control nun determinado ámbito ou materia ao órgano delegante. A delegación pode alcanzar o exercicio de calquera competencia excepto as que unha lei dispoña. Ademais, tampouco se permite a subdelegación, salvo previsión expresa nunha lei. Convén ter en conta que, consonte o artigo 9.2 LRXSP, non se poderán delegar en ningún caso as competencias relativas a: "a) os asuntos que se refiran ás relacións coa Xefatura do Estado, a Presidencia do Goberno da Nación, as Cortes Xerais, as presidencias dos consellos de Goberno das comunidades autónomas e as asembleas lexislativas das comunidades autónomas; b) a adopción de disposicións de carácter xeral; c) a resolución de recursos nos órganos administrativos que ditasen os actos obxecto de recurso, e d) as materias en que así se determine por norma con rango de lei". Finalmente, hai que destacar que a delegación debe ser publicada no diario ou boletín oficial correspondente (artigo 9.6 LRXSP).

43. A **avocación** está regulada no artigo 9.3 LRXSP e pode definirse como aquela decisión pola que un órgano superior procura para si a decisión sobre un asunto concreto —que non sobre a totalidade da competencia— que lle corresponde a un órgano xerarquicamente inferior (*supra* § 8.64). A avocación pode exercerse sobre calquera competencia do órgano inferior, tanto sobre unha competencia propia coma sobre unha desconcentrada ou delegada. A avocación debe estar motivada en cada caso concreto por razóns técnicas, económicas, sociais, xurídicas ou territoriais que a fagan conveniente. Segundo o previsto na LRXSP, a avocación dun asunto débelles ser notificada ás persoas interesadas con anterioridade ou de forma simultánea á resolución do procedemento, e o acto que se dite na súa virtude impútase para todos os efectos ao órgano superior que avocou a competencia. Malia que a resolución de avocación non se pode recorrer, esta pode motivar o recurso que poida quererse presentar contra o acto que poña fin ao procedemento, no caso de que esta avocación presente algún vicio.

44. O **xogo combinado delegacións e avocacións** pode ser moi complexo. Así, por exemplo, no Concello de Madrid son relativamente frecuentes as avocacións e delegacións encadeadas. Por exemplo, por Acordo do 3 de maio de 2018, da Xunta de Goberno da Cidade de Madrid, acordouse avocar, para un asunto concreto (a remodelación da praza de Lavapiés), o exercicio dunha competencia previamente delegada pola propia Xunta de Goberno na Dirección Xeral do Espazo Público, Obras e Infraestruturas. Seguidamente (no mesmo acordo), a Xunta de Goberno delegou no concelleiro presidente do distrito de centro a competencia avocada no apartado anterior do mesmo acordo.

45. Pola súa banda, a **suplencia** implica a substitución do titular dun órgano (isto é, da persoa física que exerce a competencia propia dun órgano) de forma temporal, e sen que iso supoña unha alteración da titularidade da competencia e sen que sexa necesaria a súa publicación para outorgarlle validez (*supra* § 8.70). Consonte o artigo 13 LRXSP, os titulares dos órganos administrativos poden ser suplidos temporalmente cando se produza unha vacante ou en casos de ausencia ou enfermidade. Tamén poderá producirse unha suplencia cando o titular do órgano se absteña ou sexa recusado no curso dun procedemento administrativo concreto (*infra* § 15.33). Sempre que se produza unha suplencia, esta circunstancia farase constar nas actas e resolucións que se ditaron, e especificarase a titularidade do órgano suplido e a daquel que estea exercendo a suplencia.

46. A **delegación de sinatura** está regulada no artigo 12 LRXSP e consiste na atribución a un órgano xerarquicamente inferior da facultade de asinar as decisións previamente adoptadas polo órgano delegante (*supra* § 8.69). Como pode comprobarse, a delegación de sinatura non afecta, en ningún caso, á titularidade da competencia e só afecta a un elemento de detalle do seu exercicio. Malia que para que unha delegación de sinatura sexa válida non é necesaria a súa publicación, si está sometida a diversos límites. Concretamente, aplícanselle os mesmos límites establecidos para a delegación de competencias, aínda que a LRXSP suprimiu o límite previsto na anterior normativa, polo que non era posible a delegación de sinatura nos procedementos administrativos sancionadores. A diferenza da delegación interorgánica, a simple delegación de sinatura pode facerse a unha "unidade administrativa" e non unicamente a un órgano administrativo (no sentido estrito que expresa o artigo 5.1 LRXSP: *supra* § 8.43).

47. Finalmente, segundo o artigo 11 LRXSP, a **encomenda de xestión** é un mecanismo que lle permite a un órgano solicitar a realización de actividades de carácter material, técnico ou de servizos que son da súa competencia a outros órganos ou entidades desta Administración, sen que iso implique ningunha alteración na titularidade da competencia (*supra* § 8.68). Tamén poden darse encomendas de xestión entre distintas administracións públicas (*supra* § 8. 64-65). Este mecanismo está previsto para aqueles supostos nos que se considere que, por razón da eficacia ou porque non se dispoñan dos medios técnicos necesarios, é conveniente que o órgano que recibe a encomenda leve a cabo estas actuacións. Un dos límites previstos para o uso desta técnica implica que non pode ser obxecto de encomenda de xestión aquilo que resulta propio das prestacións dos contratos regulados na lexislación sobre contratos do sector público. No caso de que así fose, debería aplicarse esta última normativa. É destacable que a encomenda de xestión debe realizarse mediante un acordo

ou convenio entre os órganos ou entes implicados. Para dotar de eficacia o devandito acordo ou convenio está prevista a súa publicación no diario ou boletín oficial correspondente á Administración á que pertenza o órgano que realiza a encomenda.

48. O Acordo do 22 de decembro de 2022 (BOE-A-2023-116), da Comisión Nacional do Mercado de Valores, sobre delegación de competencias articula a decisión do seu Consello, datada o 27 de outubro de 2022, de delegar algunhas das súas competencias a favor do presidente, do vicepresidente, do Comité Executivo e dos directores xerais. Neste acordo, pode comprobarse como o Consello da CNMV articula, en función de cada un dos seus ámbitos competenciais, unha serie de delegacións aos distintos órganos que o integran. A modo de exemplo, podemos citar o artigo 3 do acordo citado: "Artigo 3. Delegación de competencias en materia de ofertas públicas de adquisición de valores. 1. Deléganse no presidente e no vicepresidente, que poderán exercelas de modo indistinto, as seguintes facultades atribuídas pola Lei do mercado de valores e disposicións ditadas no seu desenvolvemento, en materia de ofertas públicas de adquisición de valores: a) as relativas á admisión a trámite das ofertas públicas de adquisición de valores, b) a reiteración ou ampliación dos anuncios dunha oferta pública de adquisición, c) a autorización das prórrogas do prazo de aceptación dunha oferta pública de adquisición, d) a aprobación de modificacións das características das ofertas públicas de adquisición, e) a verificación de suplementos de folletos".

3.3. Actividade consultiva

3.3.1. Definición

49. Os procesos de toma decisións nas administracións públicas son sempre complexos e adoitan requirir da intervención de varios órganos para a súa tramitación e resolución. Os órganos activos da Administración (Administración activa), é dicir, aqueles que teñen atribuídas competencias resolutorias, requiren con frecuencia do apoio técnico-xurídico doutros órganos para adoptar as súas decisións, xa sexan estas actos, regulamentos, convenios ou contratos (*supra* § 8.50). A **actividade —ou función— consultiva** consiste basicamente en prover dese apoio técnico-xurídico aos órganos activos, isto é, en asesorar técnica ou xuridicamente aos órganos activos para que estean en disposición de cumprir da mellor maneira posible coas súas funcións. Hai que ter en conta que a intervención nos procedementos administrativos dos órganos consultivos é unha importante garantía do principio de legalidade e do interese xeral, así como unha garantía dos dereitos e dos intereses lexítimos dos interesados no procedemento (por todas, STC 204/1992 do 23 de decembro). En principio, as opinións dos órganos consultivos —expresadas en forma de ditame— non son vinculantes, aínda que a súa intervención en distintos procedementos si é **preceptiva** en diversos supostos. Ademais, a LPAC establece que aqueles actos administrativos que se diten apartándose do criterio do órgano consultivo cuxo ditame se solicitase deberán **motivarse** (artigo 35.1.c) a LPAC), mentres que cando o órgano activo acepte o criterio do órgano consultivo, plasmado nun ditame ou informe, este servirá de motivación ao acto (artigo 88 LPAC). As leis tamén poden dispoñer que o ditame dun órgano consultivo sexa **vinculante**.

50. Polo xeral, e consonte o artigo 80 LPAC, os informes ou ditames dos órganos consultados na tramitación dun procedemento serán facultativos e non vin-

culantes, agás que así se previse nalgunha outra norma ou nalgún outro precepto da mesma lei. Pero, se nos fixamos na regulación dos distintos procedementos recollidos na LPAC, observamos como a norma básica de procedemento vai establecendo diferentes obrigacións en relación coa **necesaria participación dos órganos consultivos** na fase de instrución do procedemento.

51. Así, por exemplo, no procedemento de **responsabilidade patrimonial**, consonte o artigo 85 LPAC, deberá solicitarse un informe ao órgano consultivo competente (xa sexa o Consello de Estado ou o órgano análogo autonómico correspondente) cando "(…) as indemnizacións reclamadas sexan de contía igual ou superior a 50.000 euros ou á que se estableza na correspondente lexislación autonómica, así como naqueles casos que dispoña a Lei orgánica 3/1980, do 22 de abril, do Consello de Estado (…)".

3.3.2. O ditame

52. Os órganos consultivos adoitan ser colexiados e, atendendo as normas que os gobernan, están xeralmente compostos por profesionais de recoñecido prestixio e cunha experiencia profesional mínima (anos de dedicación) fixada para cada órgano. A actividade dos órganos consultivos baséase nos **ditames de carácter técnico ou xurídico** que emiten.

53. Un **ditame** é un documento escrito emitido por especialistas ou expertos nun tema determinado, que contén unha opinión, un xuízo ou unha conclusión baseada na súa investigación e análise. Un ditame pode ser emitido en distintos campos, como dereito, contabilidade, enxeñería, medicamento, entre outros, e utilízase para axudar a tomar decisións ou resolver conflitos. Por exemplo, un ditame contable pode ser solicitado para determinar a situación financeira dunha empresa, mentres que un ditame médico pode ser requirido para determinar a causa dunha lesión ou enfermidade.

54. A **estrutura formal dos ditames** será a que dispoña cada unha das normas reguladoras do órgano consultivo en cuestión chamado a exercer a súa actividade en función de cal sexa a Administración actuante en cada procedemento e materia. Con todo, a modo de consuetud, é dicir, de costume, os ditames xurídicos estrutúranse formalmente como segue: en primeiro lugar, o encabezamento, onde constan os datos identificativos do procedemento e das partes; en segundo lugar, recompílanse os antecedentes fácticos ou fundamentos de feito; en terceiro lugar, inclúense as consideracións xurídicas ou fundamentos de dereito e, finalmente, péchase o ditame cunhas conclusións.

55. A CE establece, no seu artigo 107, que o máximo órgano consultivo do Goberno de España é o Consello de Estado. Así se presenta este órgano na súa web: "O Consello de Estado, fundado en 1526 por Carlos V, é o máximo órgano consultivo do Goberno de España. Formado pola Comisión Permanente e o Pleno, o Consello ten relevancia constitucional e basea a súa actividade na reflexión, no diálogo e na excelencia xurídica á hora de emitir os ditames, mocións, informes e propostas de reforma que lle consulta o Goberno ou outros organismos previstos na lei orgánica que o regula. O Consello sitúa no centro das súas preocupacións a lealdade constitucional e a defensa do Estado social e democrático de dereito, como expresión dos dereitos da cidadanía" (última consulta, 20.02.2023). Consonte a Lei orgánica 3/1980, do 22 de abril, do Consello de Estado, o seu labor é ditaminar sobre as consultas que lle dirixa o Goberno, garantindo o respecto da Constitución e do conxunto do ordenamento xurídico, así como o bo funcionamento da Administración pública. O Consello opina mediante os seus ditames, emitidos despois de seren solicitados. A intervención do Consello pode ser preceptiva (obrigatoria) ou facultativa. Os ditames deben evacuarse, por regra xeral, no prazo máximo de dous meses desde o rexis-

tro da solicitude no Consello de Estado, agás que sexa unha petición de urxencia por parte do órgano consultante. Neste caso, o prazo será de quince días ou inferior, consonte o que estableza o Goberno. Ademais, o Consello elabora outros documentos —mocións— que traslada ao Goberno con propostas que considera oportunas en asuntos de relevancia; así, publica e redacta estudos, informes, propostas de reforma constitucional e, ademais, elabora unha memoria anual.

3.4. Actividade de control interno

3.4.1. Control interno

56. Toda organización —tamén as administracións públicas— establece un conxunto de regras de funcionamento ou de operatividade. O respecto a estas regras garante un funcionamento óptimo da organización e a súa aliñación coa consecución duns obxectivos previamente establecidos. A verificación do cumprimento e acatamento desas directrices de funcionamento ou de operatividade corresponde ao que se denomina **control interno**. Neste sentido, o control interno refírese a un proceso de **revisión e avaliación sistemática** das actividades e operacións dunha Administración pública, co fin de garantir que se estean cumprindo os obxectivos e metas establecidos, que estean a aplicarse as políticas e procedementos adecuados e que se xestionen adecuadamente os recursos públicos. O control interno contribúe a mellorar a xestión dos servizos públicos e a aumentar a transparencia no funcionamento das administracións públicas, o que garante o uso adecuado dos recursos públicos.

57. Certamente, a actividade de control interno serve, en primeiro lugar, para **avaliar a eficacia e a eficiencia** dos procesos de xestión, control e goberno da Administración pública; en segundo lugar, permite **verificar** o cumprimento das normas e regulacións aplicables á devandita Administración; en terceiro lugar, facilita a **detección e a prevención** de posibles fraudes, irregularidades ou malas prácticas na xestión dos recursos públicos e, finalmente, pode proporcionar recomendacións para mellorar os procesos e procedementos internos da propia Administración.

58. No Estado autonómico, **cada Administración** —en función da súa autonomía organizativa— establece na súa respectiva normativa a que órganos administrativos lles corresponde desenvolver as funcións de control interno e os seus respectivos ámbitos de actuación. Tamén lles atribúe determinados medios materiais e humanos para desenvolvelas.

59. Como se explica na exposición de motivos do Real decreto 799/2005, do 1 de xullo, polo que se regulan as inspeccións xerais de servizos dos departamentos ministeriais, no ámbito da **Administración Xeral do Estado** estableceuse que "as **inspeccións xerais de servizos** dos departamentos ministeriais son os órganos da Administración xeral do Estado especializados no control interno e na avaliación dos servizos de cada un dos ministerios e dos seus organismos públicos dependentes".

60. É importante destacar que a actividade de control interno (xa sexa esta desenvolvida mediante auditorías ou inspeccións) é unha **función independente e obxectiva** que se realiza dentro da propia entidade pública. Isto significa que os inspectores non están involucrados na xestión das áreas que auditan, o que lles permite avaliar de maneira imparcial e obxectiva os procesos e procedementos internos da entidade.

3.4.2. Inspección de servizos e os distintos tipos de auditorías

61 e 62. A **potestade administrativa de inspección** pode definirse como o "conxunto interrelacionado de actuacións de comprobación e investigación con base nas que a Administración pública pretende darlles efectividade ás normas que regulan (determinadas actividades para cuxo efecto a Administración utiliza unhas estruturas organizativas, uns medios instrumentais e uns procedementos que conclúen nunha resolución administrativa" (SÁNCHEZ, 1982:137-138), xeralmente denominada acta ou informe de inspección. Esta resolución administrativa pode consistir na constatación de que a actividade se desenvolve correctamente e consonte a regulación aplicable ou, tras constatar o incumprimento desta, pode supor o inicio de ulteriores actuacións administrativas de carácter sancionador.

63. Como se dixo, no ámbito da Administración xeral do Estado correspóndelles ás **inspeccións xerais de servizos** "a tarefa permanente de inspección dos servizos, o seguimento de obxectivos e a análise de riscos e debilidades de todas as unidades, órganos e organismos vinculados ou dependentes dos departamentos ministeriais, atendendo aos principios de legalidade, eficacia, eficiencia e calidade". Estas inspeccións xerais de servizo actúan baixo "(…) a superior dirección do ministro correspondente e a coordinación e dependencia directa do subsecretario (…)" (artigo 1 do Real decreto 799/2005, do 1 de xullo, polo que se regulan as inspeccións xerais de servizos dos departamentos ministeriais). As comunidades autónomas nas súas respectivas normativas atribúenlles estas tarefas a distintos órganos.

64. As **funcións** da inspección de servizos veñen establecidas no artigo 2 do Real decreto 799/2005, do 1 de xullo, polo que se regulan as inspeccións xerais de servizos dos departamentos ministeriais. Entre elas, cabe destacar a inspección e supervisión da actuación e o funcionamento das unidades, órganos e organismos vinculados ou dependentes do departamento, para garantir o cumprimento da normativa vixente e a análise da estrutura organizativa, propoñer melloras ao respecto e avaliar o desempeño dos funcionarios públicos e propoñer, se é o caso, medidas de reatribución de efectivos. Así mesmo, debe salientarse que esta inspección realiza auditorías nas unidades e servizos para verificar o desenvolvemento e o cumprimento de plans e programas de actuación, así como o axuste dos resultados aos obxectivos propostos. Ademais, son as encargadas de examinar actuacións presuntamente irregulares dos empregados públicos no desempeño das súas funcións e propoñerlles, se é o caso, aos órganos competentes a adopción das medidas oportunas. Nunha faceta preventiva, deben informar as solicitudes de compatibilidade dos empregados públicos consonte o que establezan as normas internas do seu departamento e promover actuacións que favorezan a integridade profesional e comportamentos éticos dos empregados públicos e das organizacións.

65. Máis alá da inspección, unha das principais actuacións de control interno que desenvolven as inspeccións de servizos son as denominadas **auditorías**. As auditorías case sempre son de **alcance parcial** e pretenden analizar determinados aspectos (organización, finanzas, procedementos, sistemas de información) para que posteriormente poidan adoptarse decisións ao respecto.

66. Dependendo do ámbito que sexa obxecto de control, realízanse, ou poden levarse a cabo, distintas **clases de auditoría**. As auditorías **de cumprimento** céntranse na análise do cumprimento da legalidade. As auditorías **financeiras** teñen por obxectivo captar fielmente o estado da situación económico-financeira dun servizo ou unidade. As auditorías **de procedementos** operan unha revisión metódica de determinados procedementos de xestión. Finalmente, as auditorías **operativas ou de**

xestión están máis orientadas á garantía da eficiencia e mediante elas lévase a cabo unha análise profunda da xestión dun órgano ou centro. Ademais dos tipos de auditorías ata o de agora mencionados, debe destacarse a auditoría **de funcionamento** que, sen substituír ao resto de auditorías, pretende analizar global e sistematicamente o funcionamento dos servizos, tendo sempre presente que o cidadán debe ser o centro do servizo. Estas auditorías pretenden integrar a análise dos vectores relacionados coa eficacia, eficiencia, calidade, liderado, participación ou responsabilidade (Secretaría Xeral Técnica do Ministerio da Presidencia, 2009:8).

3.4.3. Control económico-financeiro

67. O **control económico-financeiro** das administracións públicas refírese ao conxunto de medidas e ferramentas que se utilizan para supervisar e garantir que o uso dos recursos públicos se axuste aos principios de eficacia, eficiencia, economía e legalidade (PÉREZ, 2005: 21-22). O control económico-financeiro pode diferenciarse en dous tipos: o control previo e o control posterior.

68. O **control previo (*ex ante*)** realízase antes de que se leven a cabo as operacións económicas e financeiras, e ten como obxectivo verificar a legalidade, a regularidade e a adecuación orzamentaria dos actos e documentos que as autorizan. No ámbito da Administración xeral do Estado, este tipo de control realízao principalmente a Intervención Xeral da Administración do Estado (IAXE) (*infra* § 29.57). Cada comunidade autónoma establece nas súas normas de organización e funcionamento a quen lle corresponde o desenvolvemento deste tipo de actividade de control interno.

69. "A Intervención Xeral da Administración do Estado (IXAE) é o órgano de control interno do sector público estatal e o centro directivo e xestor da contabilidade pública. Como órgano de control, a IXAE é a encargada de verificar, mediante o control previo de legalidade, o control financeiro permanente, a auditoría pública e o control financeiro de subvencións, e que a actividade económico-financeira do sector público estatal se adecúe aos principios de legalidade, economía, eficiencia e eficacia. Como centro xestor e directivo da contabilidade pública, compételle proporcionar información contable fiable, completa, profesional e independente sobre a xestión pública. E neste sentido ten a responsabilidade de elaborar as contas económicas do sector público segundo a metodoloxía do Sistema Europeo de Contas Nacionais, cuxo máis concreto e específico resultado é a determinación da cifra, fundamental na vida económica da nación, de déficit público, tanto do total das administracións públicas coma de cada un dos seus subsectores". Véxase a súa presentación en: Intervención Xeral da Administración do Estado (última consulta, 20.02.2023). A súa actividade está regulada polo Real decreto 2188/1995, do 28 de decembro, polo que se desenvolve o réxime do control interno exercido pola Intervención Xeral da Administración do Estado.

70. Doutra banda, o **control posterior** realízase despois de que se levasen a cabo as operacións económicas e financeiras, e ten como obxectivo verificar a corrección e a regularidade destas, así como o correcto cumprimento dos obxectivos e programas establecidos. Este tipo de control realízase mediante auditorías e revisións por parte da IAXE e os órganos de control interno económico-financeiro das distintas comunidades autónomas.

71. No ámbito do control económico-financeiro, ademais, existen outros órganos, neste caso externos ou independentes da organización administrativa, que desenvolven o denominado **control ex-**

terno e que complementan o labor da IAXE, como o Tribunal de Contas e os órganos de control externo das distintas comunidades autónomas, que teñen competencias en materia de fiscalización e control da xestión económico-financeira, non só da Administracións estatal e das autonómicas, senón tamén das entidades locais e das empresas públicas dependentes. O Tribunal de Contas é o órgano fiscalizador superior da xestión económica e financeira da Administración pública en España. O Tribunal de Contas ten competencias para realizar a fiscalización da xestión económica e financeira das entidades locais e empresas públicas, así como o control financeiro das contas da Administración pública, consonte a Lei orgánica 2/1982, do 12 de maio, do Tribunal de Contas (*infra* § 29.63).

3.4.4. Da importancia dos plans e programas de actuación

72. Como dixemos anteriormente, a **planificación estratéxica** para as administracións públicas é un instrumento que permite establecer prioridades, obxectivos e estratexias que definan os medios necesarios, tendo en conta os recursos dispoñibles, para lograr os resultados esperados (LÓPEZ, 1960: 73-82) (*infra* § 18.25).

73. Os plans e programas de actuación das administracións públicas **son importantes por varias razóns**. En primeiro lugar, porque permiten **orientar** a xestión pública, de tal modo que establecen obxectivos, metas e accións concretas que deben levarse a cabo nun período determinado. Estes obxectivos e accións guían a xestión pública e permiten que os recursos dispoñibles se utilicen de maneira eficiente e eficaz. En segundo lugar, poden **mellorar a coordinación** entre distintos organismos e unidades administrativas, o que fomenta o traballo en equipo e a colaboración interinstitucional, e contribúen a evitar duplicidades e a optimizar os recursos. En terceiro lugar, os plans e programas de actuación permiten **incrementar a transparencia** e a participación cidadá na xestión pública, posto que son documentos públicos que han ser accesibles á cidadanía e a súa elaboración adoita implicar a consulta e a participación de diferentes actores sociais. Finalmente, estes plans e programas son imprescindibles no momento de levar a cabo calquera actividade de control interno, posto que establecen **indicadores de desempeño e de impacto**, o que permite medir os resultados e avaliar a eficacia das políticas públicas. Esta información é fundamental para a toma de decisións e para a rendición de contas. En definitiva, os plans e programas de actuación son ferramentas fundamentais para a xestión pública eficiente e eficaz que permiten orientar a acción pública, mellorar a coordinación, avaliar os resultados e fomentar a transparencia e a participación cidadá.

4. FUNCIONAMENTO DOS ÓRGANOS COLEXIADOS

74. Para analizar o funcionamento interno dos órganos administrativos pódese distinguir, de forma estrutural, entre os órganos unipersoais e os órganos colexiados (*supra* § 8.52). Por razóns evidentes, o réxime e a operativa dos órganos colexiados é máis complexa que a dos unipersoais, e o seu incumprimento pode arrostrar vicios que priven de validez as decisións que se adoptan. Así, o artigo 47.1.e) LPAC chega a cualificar como nulos de pleno dereito os actos ditados prescindindo das normas que conteñen as regras esenciais para a formación da vontade dos órganos colexiados

(*infra* § 17.71). Por regras esenciais debe entenderse o relativo á convocatoria do órgano, ao quórum de constitución, ás maiorías de decisión e a algúns aspectos de funcionamento das sesións. A este respecto, a LRXSP contén unha serie de preceptos básicos (artigos 15 a 18), que son aplicables a todo órgano colexiado administrativo, a excepción da cabeza ou órgano de goberno dos tres niveis de Administración territorial (DA 21ª). É importante destacar que, consonte o artigo 15.3 da LRXSP, "o acordo de creación e as normas de funcionamento dos órganos colexiados que diten resolucións que teñan efectos xurídicos fronte a terceiros deberán ser publicados no boletín ou diario oficial da Administración pública en que se integran". Igualmente, a Administración que crea o novo órgano poderá publicar estas resolucións noutros medios de difusión que garantan o seu coñecemento. A lei tamén contén prescricións adicionais só para o ámbito estatal (artigos 19 a 22), que nalgún punto tamén se deberían considerar esenciais. Pero obsta para iso o criterio da STC 50/1999, FFXJ 7 e 8, que cualificou de inconstitucional o groso dos artigos 23 a 25 e 27 da Lei 30/1992 sobre as funcións dos membros dos órganos colexiados e o réxime das actas, por ser demasiado detalladas e exhaustivas, sen moita máis argumentación.

75. As **regras aplicables aos órganos colexiados** pódense agrupar ao redor da figura de cada un dos suxeitos que os integran (presidente, secretario e resto de membros) e á realización das súas sesións, tal como fai SÁNCHEZ MORÓN (2021: 243-245). Así, o **presidente** representa o órgano, acorda a súa convocatoria, fixa a orde día, preside e dirixe as sesións, e ten voto de calidade. O **secretario** pode ser un membro do órgano ou un terceiro asignado pola Administración, sen dereito a voto. Vela pola legalidade da actuación do órgano, auxilia ao presidente coa convocatoria, levanta acta das sesións (poderán gravarse e conservarse), que deberá aprobarse na mesma ou na seguinte reunión, e certifica os acordos adoptados, tamén a quen teña un interese lexítimo e así o solicite. Os **membros do órgano** teñen dereito a ser convocados e a participar nos termos que establecen as **regras de funcionamento**. En canto a estas últimas, a convocatoria debe ser recibida coa antelación necesaria (na Administración do Estado son dous días, como tamén o é na Administración local) e conter a orde do día, a documentación pertinente e as prescricións operativas necesarias. As **sesións poderán ser presenciais ou a distancia**, salvo a excepción establecida no seu regulamento interno, consonte o artigo 17.1 da LRXSP. Non se especifica nada sobre o posible carácter mixto destas. Á vista da redacción da LRXSP, unha parte da doutrina considera que non parece posible a realización de reunións asíncronas dos órganos colexiados nos que non existe coincidencia nin espacial nin temporal dos seus membros (ALGUACIL *et al.*, 2016: 174-176). Con todo, non foron poucos os órganos colexiados que viron adaptadas as súas normas de funcionamentos ou que recibiron instrucións de funcionamento para permitir esta modalidade de reunións (véxase por exemplo a Resolución do 7 de xullo de 2016, da Dirección Xeral de Profesionais do Servizo Andaluz de Saúde, pola que se ditan instrucións para a utilización de medios electrónicos nas sesións dos tribunais cualificadores das probas selectivas convocadas conxuntamente para o desenvolvemento das ofertas de emprego público do Servizo Andaluz de Saúde correspondentes aos anos 2013, 2014 e 2015 e nas correspondentes á oferta de emprego público para o ano 2016). Pola súa banda, o artigo 17.2 da LRXSP establece que para que sexa "(…) válida a constitución do órgano, para os efectos da realización de sesións, deliberacións e toma de acordos, requirirase a asistencia, presencial ou a distancia, do presidente e do secretario ou, se é o caso, de quen os supla, e a da metade, polo menos, dos seus membros". Este precepto interpretouse na xurisprudencia do TS, de tal maneira que **se esixe, para a válida constitución do órgano, a presenza da metade dos seus membros** (nesa metade, compútanse o presidente e o secretario ou quen os supla) (STS do 18 de decembro de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4564). No ámbito municipal, e en relación co Pleno do Concello (artigo 46.2 c) LRBRL), a constitución válida queda establecida por un terzo do mínimo legal dos seus membros que deberá manterse durante toda a sesión, normativa que non despraza a LRXSP. Consonte o artigo 17.2 da LRXSP, permítese que o órgano colexiado decida as súas propias regras de convocatoria, se estas non foron aprobadas previamente polas súas normas de funcionamento. Nas devanditas regras pode

preverse unha segunda convocatoria cun quórum específico para a constitución válida do órgano nesta convocatoria. Non se poderán abordar asuntos diferentes dos da orde do día, salvo que estean presentes todos os membros e se obteña o voto favorable da maioría. Quen salve o voto (por abstención ou voto en contra) queda exento de responsabilidade e, cando unha lei o permita [artigo 20.a) LXCA], poderán impugnar o acordo. Ademais, como xa se apuntou, hai que ter en conta que mediante o Real decreto lei 11/2020, do 31 de marzo, incorporouse un novo apartado 3 ao artigo 46 LBRL que permite que os órganos colexiados das entidades locais **poidan actuar a distancia en supostos excepcionais estritamente taxados**. Unha **cuestión polémica** que quedou dirimida pola xurisprudencia do TS é a relativa ao alcance do **contido das actas dos órganos colexiados**. Neste sentido, a xurisprudencia entende que "nas actas das reunións dun órgano colexiado non se recollen, como contido mínimo necesario, as discusións e deliberacións íntegras nin as opinións manifestadas por cada un dos membros, senón tan só "os puntos principais das deliberacións, así como o contido dos acordos adoptados"" (FX 4 da STS do 19 de febreiro de 2021, ECLI:ES:TS:2021:704).

5. A ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA E A AUTOMATIZACIÓN DE PROCEDEMENTOS

76. Como se explica máis adiante (*infra* § 21.2), o uso da tecnoloxía é unha das ferramentas que lle permite á Administración pública o desenvolvemento das tarefas e a consecución dos obxectivos que lle foron encomendados polo ordenamento xurídico. Igualmente, o uso de sistemas tecnolóxicos permite e facilita o desenvolvemento das actividades que vimos explicando. A reforma administrativa operada en 2015 coa aprobación da LPAC e da LRXSP tentou, con escaso éxito, innovar neste eido (VELASCO RICO, 2017).

77. No ámbito interno da Administración, o uso de ferramentas tecnolóxicas permitiu **melloras significativas** na xestión de información e documentación, o que simplificou e axilizou os procesos de xestión documental, ao lles permitir aos empregados públicos acceder e compartir información de forma máis rápida e eficiente. Igualmente, o uso de sistemas tecnolóxicos facilitou que os empregados públicos se comuniquen máis facilmente a través de ferramentas como o correo electrónico e as videoconferencias, o que mellorou a **coordinación e a eficiencia no traballo en equipo**. Ademais, a tecnoloxía trouxo consigo a automatización de procesos administrativos, como a xestión de nóminas, a facturación e a xestión de expedientes, o que mellorou a **eficiencia e a precisión na xestión dos recursos públicos**. Pola súa vez, implementáronse sistemas tecnolóxicos de seguridade e protección de datos, o que garantiu a **confidencialidade e a integridade** da información xestionada pola Administración pública. E, finalmente, cun impacto no exterior da organización administrativa, as ferramentas tecnolóxicas permitiron que as administracións ofrezan servizos en liña, como os rexistros electrónicos, onde procede a presentación de solicitudes, e as sedes electrónicas, onde se facilita a consulta de información, o que redundou nunha mellora da **accesibilidade e da eficiencia na atención á cidadanía**. En resumo, nas últimas décadas, a tecnoloxía foi unha ferramenta fundamental para mellorar a eficiencia, a eficacia e a transparencia da Administración pública en España, xa que facilitou a xestión de información e documentación, a comunicación e colaboración, a automatización de procesos, a oferta de servizos en liña e a seguridade e protección de datos.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Bibliografía citada

Mario ALGUACIL SANZ, Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ, Sandra GONZÁLEZ AGUILERA e 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*, Bos 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 e 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 la 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 XERAL TÉCNICA DO MINISTERIO DA 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 de 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", *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) e 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 de procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público*, Marcial Pons, Madrid, 2017.