Traducció al català de:
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.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 14

EL FUNCIONAMENT INTERN DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Clara Isabel Velasco Rico
Universitat Pompeu Fabra (UPF)

SUMARI: 1. APROXIMACIÓ A L'ACTIVITAT INTERNA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.—2. PRINCIPIS QUE REGEIXEN EL FUNCIONAMENT INTERN: 2.1. El principi de servei efectiu com a criteri orientador; 2.2. Principis vinculats a la racionalització i agilització dels procediments; 2.3. Principis d'objectivitat i transparència de l'actuació administrativa; 2.4. Principis orientats a garantir el control de l'actuació administrativa.—3. TIPUS D'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA INTERNA: 3.1. Autoorganització: *3.1.1. Concepte i atribució de la potestat d'autoorganització; 3.1.2. Principis;* 3.2. Relacions interorgàniques: *3.2.1. Instruccions i ordres de servei; 3.2.2. Mecanismes d'alteració de competències i de resolució de conflictes;* 3.3. Activitat consultiva: *3.3.1. Definició; 3.3.2. El dictamen;* 3.4. Activitat de control intern: *3.4.1. Control intern; 3.4.2. Inspecció de serveis i els diferents tipus d'auditories; 3.4.3. Control economicofinancer; 3.4.4. De la importància dels plans i programes d'actuació.*—4. FUNCIONAMENT DELS ÒRGANS COL·LEGIATS.—5. L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA I L'AUTOMATITZACIÓ DE PROCEDIMENTS.—6. BIBLIOGRAFIA: 6.1. Bibliografia citada; 6.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. APROXIMACIÓ A L'ACTIVITAT INTERNA DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

1. L'activitat de les administracions públiques està orientada principalment cap a l'exterior, cap a la ciutadania i la societat. L'Administració regula, ordena i controla l'activitat dels particulars (*infra* § § 22.5 i 25.32), garanteix la prestació de serveis públics (*infra* § 23) i fomenta la conducta dels ciutadans que coadjuva al compliment de finalitats d'interès general (*infra* § 24.3). No obstant això, per poder desenvolupar totes aquestes funcions les administracions han de fer una intensa **activitat** de planificació, autoorganització i coordinació **interna**, en el si de la mateixa organització administrativa.

2. No existeix una **definició** normativa del que s'ha de considerar **activitat interna de l'Administració**. No obstant això, podem descriure l'activitat interna de l'Administració com el conjunt d'actuacions en múltiples àmbits (bàsicament relatives a l'organització, les relacions interorgàniques, l'activitat consultiva i les activitats de control intern) el destinatari primer i primordial de les quals és la mateixa Administració pública actuant.

3. L'activitat interna de les administracions públiques té la **finalitat** d'organitzar, instruir, dirigir, orientar o coordinar els mateixos òrgans administratius integrants d'una administració (sobre el concepte d'òrgan administratiu, vegeu *supra* § 8.43). És una activitat reflexiva, en principi, dirigida a dur a terme una funció de **transcendència** merament domèstica. Tanmateix, això no significa que l'activitat interna de l'Administració operi al marge del dret, particularment del **dret administratiu** o dels seus principis, ni que quedi exclosa dels processos o sistemes de control de l'actuació administrativa establerts, en cada cas, per l'ordenament jurídic. A diferència de l'activitat externa de l'Administració, és a dir, de la que va dirigida a produir efectes en l'esfera de situacions jurídiques, drets o interessos de tercers, ja siguin persones físiques o jurídiques privades ja siguin altres administracions públiques, l'activitat interna produeix efectes directes i plens en el si de la mateixa Administració que la duu a terme, malgrat que pugui tenir repercussions més enllà d'aquest àmbit, com veurem.

4. Tradicionalment, el funcionament intern de l'Administració pública ha estat una matèria jurídica de segon ordre (ORTEGA, 1997: 269). El dret administratiu se centrava en les relacions jurídiques amb els ciutadans i en el control judicial de l'activitat administrativa, com a dimensions fonamentals de l'Estat de dret. No obstant això, el **corrent renovador del dret administratiu** presta més atenció al funcionament intern de l'Administració (a la seva organització i als seus procediments d'actuació), perquè en molts àmbits complexos de la realitat contemporània l'activitat administrativa ja no és programable o dirigible mitjançant normes condicionals (les que defineixen el que pot fer o ha de fer l'Administració), sinó només mitjançant **normes organitzatives o procedimentals** (definint estructures organitzatives i procediments idonis per al funcionament de l'Administració en cada sector de la realitat) (SCHMIDT–ASSMANN, 2003: 258). Això és especialment cert en tots els àmbits presidits per la incertesa científica, en què la llei no pot definir amb precisió què pot fer o ha de fer l'Administració (ESTEVE, 2020), i en l'Administració de l'Estat social (on difícilment la llei pot programar amb precisió actuacions prestacionals que depenen de la situació específica de cada persona) (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007: 125).

2. PRINCIPIS QUE REGEIXEN EL FUNCIONAMENT INTERN

5. Més enllà dels **principis** consagrats en la **Constitució** espanyola de 1978 d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració, coordinació, i sotmetiment ple a la llei i al dret (sobre aquests principis, vegeu *supra* § 4), en l'article 3.1 de la Llei 40/2015 d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP) s'ha establert una altra sèrie de principis, com la planificació, la racionalització, l'eficàcia, l'economia i l'eficiència, que també han de regir l'actuació i les relacions de les administracions públiques (*infra* § 14.10). Alguns d'aquests principis ja figuraven en la derogada Llei 6/1997 de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat. Això no obstant, l'actual LRJSP ha estès l'aplicació al conjunt de les administracions públiques espanyoles.

6. Els principis generals de l'actuació administrativa previstos en l'article 3.1 LRJSP determinen clarament el **funcionament intern** de les administracions públiques. És a dir, estableixen com han d'actuar les administracions en l'esfera domèstica per acomodar-se als requeriments legals. No obstant això, no es pot defugir que molts d'aquests principis també tenen una aplicabilitat clara respecte de les actuacions administratives externes.

7. Cal tenir en compte també que la doctrina considera que el **principi d'eficàcia** no es veu reflectit únicament en el vessant extern de l'actuació administrativa, sinó que en l'àmbit domèstic o intern de l'administració, en la seva esfera organitzativa, aquest principi es materialitza en: "el resultado del correcto funcionamiento de los procesos internos que le permiten adaptarse al medio y alcanzar sus objetivos" (URANGA, 1989: 97). De fet, la reforma administrativa operada l'any 2015 mitjançant l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), i la LRJSP s'ha criticat precisament perquè es considera que s'ha centrat gairebé en exclusiva a intentar millorar el funcionament intern de les administracions, deixant a un costat la necessària reforma de les eines de relació amb els ciutadans/administrats (SANTAMARÍA, 2015: 3).

8. Els **principis** que examinarem són, en primer lloc, el principi de **servei efectiu** com a criteri orientador del funcionament intern de l'estructura administrativa; en segon lloc, analitzarem el principi de **racionalització i agilització** dels procediments i la relació que té amb els principis de simplificació, bona regulació, simplicitat, claredat i proximitat al ciutadà com a principis que han d'orientar la tramitació interna dels procediments i el funcionament intern dels serveis; en tercer lloc, tractarem els principis d'**objectivitat i transparència** de l'actuació administrativa i la seva projecció en l'actuació interna de l'Administració; finalment, abordarem els principis orientats a garantir el control de l'actuació administrativa, en particular el principi de **responsabilitat** per la gestió. Tots aquests principis tenen en comú que, si bé es refereixen al funcionament intern de l'Administració, situen el ciutadà al centre del quefer diari de les nostres administracions (GAMERO i FERNÁNDEZ, 2016: 97).

2.1. El principi de servei efectiu com a criteri orientador

9. El primer dels principis que hem d'examinar és el **principi de servei efectiu**, que actua com a **criteri orientador** del funcionament intern, de l'estructura administrativa i de la gestió de serveis. Aquest principi és nou en el nostre ordenament jurídic i prové de l'àmbit del *management* (de la gestió de les organitzacions), i tradicionalment l'han estudiat les ciències de l'administració i s'ha incorporat a la teoria del *New Public Managament*. No obstant això, determinar l'abast d'aquest principi i l'encaix que té en el patrimoni de criteris rectors del funcionament de les administracions —organitzacions extremadament complexes i polièdriques— no és senzill.

10. L'efectivitat en la prestació del servei està estretament relacionada amb els principis d'**eficàcia i eficiència** (*supra* § 4.48), però no n'és sinònim de cap. Implica que l'Administració, quan duu a terme la seva tasca de gestió interna i de provisió dels serveis, ha de fer el que correspon, el que és correcte, tenint en compte els elements rellevants per servir l'interès general. El principi de servei efectiu es vincula a la legitimació de l'Administració pública des d'un punt de vista social (*supra* § 1.29 i § 2.15). L'efectivitat és un antídot contra la desafecció que poden professar els ciutadans enfront de les institucions públiques. L'Administració ha de servir la societat. I la societat ha de poder visualitzar que aquest objectiu es compleix correctament, d'acord amb la realitat i ajustant-se a les necessitats socials de cada moment.

11. Druckner va considerar: "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 paraules d'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 l'actualitat, les administracions públiques incorporen diversos instruments de gestió interna que permeten conèixer i millorar el grau de compliment d'aquest principi. D'una banda, la prestació efectiva del servei **es mesura**, per exemple, a través de la implantació d'**estàndards de funcionament** objectivament avaluables —per part d'òrgans interns o organitzacions externes especialitzades— que determinen la qualitat en el desenvolupament d'una determinada activitat i el grau de consecució dels nivells òptims de funcionament de l'Administració pública (normes ISO o mitjançant l'aplicació del model europeu de qualitat EFQM). Un exemple d'avaluació externa —i relativament independent— de l'activitat administrativa és el que exerceix l'Agència Estatal d'Avaluació de Polítiques Públiques, que regula la Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració General de l'Estat. D'altra banda, la prestació efectiva del servei **es promou** mitjançant l'elaboració i adopció de **plans estratègics**. La planificació estratègica per a les administracions públiques és un instrument que permet establir prioritats, objectius i estratègies que defineixin els mitjans

necessaris, tenint en compte els recursos disponibles, per aconseguir els resultats esperats.

13. Per exemple, l'Estratègia Regional de la Comunitat Autònoma de Cantàbria enfront del repte demogràfic i lluita contra la despoblació (2021-2027) conté un diagnòstic exhaustiu de la despoblació en aquesta regió i, seguidament, enumera una llarga sèrie de mesures amb què es pot fer front al problema. Algunes d'aquestes possibles mesures exigeixen reformes legislatives o reglamentàries, d'altres requereixen simplement l'actuació administrativa. Malgrat que l'Estratègia es va aprovar per l'acord del Govern de Cantàbria, **no té eficàcia normativa**: no defineix situacions jurídiques, i el seu compliment no és exigible davant els tribunals; simplement dirigeix o promou l'actuació de l'Administració càntabra.

2.2. Principis vinculats a la racionalització i agilització dels procediments

14. L'article 3.1 *d*) de la LRJSP consagra els principis de **racionalització i d'agilitat** no tan sols respecte dels procediments administratius (relacions *ad extra*), sinó també respecte de les actuacions materials i gestions internes que l'Administració ha de dur a terme per donar curs a aquests procediments i altres activitats.

15. L'**agilització dels procediments** està relacionada directament amb la **simplificació** i amb la **reducció de càrregues administratives**, la qual cosa obliga a sospesar la necessitat o no d'incloure determinats tràmits burocràtics o càrregues documentals, ja siguin exigibles —a nivell extern— als ciutadans que es relacionin amb l'Administració, ja siguin exigibles —a nivell intern— al mateix òrgan actuant o a altres òrgans o unitats l'actuació dels quals sigui necessària per gestionar un procediment o qualsevol altre tipus d'actuació administrativa. L'agilització i la racionalització del procediment també comporten **reduir** determinats **terminis** de resolució; **obligar** l'Administració a **inscriure d'ofici** determinades autoritzacions en els registres públics, quan aquesta inscripció sigui necessària per iniciar una determinada activitat, i **modificar** el caràcter preceptiu de determinats **informes**, perquè siguin simplement, facultatius.

16. Per exemple, la reducció de la càrrega documental —mesura tendent a agilitzar els procediments administratius— es pot articular mitjançant l'eliminació normativa de l'exigència de presentar determinats títols o documents. En aquest sentit, vegeu el Reial decret 522/2006, de 28 d'abril, pel qual se suprimeix l'aportació de fotocòpies de documents d'identitat en els procediments administratius de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics vinculats o dependents. En l'exposició de motius de la norma esmentada es llegeix el següent: "L'exigència d'aportar una fotocòpia del DNI o del document equivalent, si bé va constituir en el passat un important avanç per als ciutadans en substituir la necessitat d'aportar altres documents (certificats de naixement…) d'obtenció més complicada, ha quedat clarament obsoleta i discordant amb una situació administrativa i social decididament orientada a disminuir les càrregues i barreres burocràtiques mitjançant un ús racional de les tècniques i recursos disponibles".

17. La **racionalització de l'activitat administrativa** també està relacionada amb el **principi de claredat**, que ha de presidir no tan sols la redacció de les normes que aprova l'Administració (reglaments), sinó també la de qualsevol document administratiu. El principi de claredat implica que l'Administració ha d'utilitzar un

llenguatge comprensible i accessible per al comú de la ciutadania, evitant expressions rituals i argot jurídic innecessari. Igualment, el principi de claredat obliga el legislador i l'Administració al fet que els procediments administratius tinguin un disseny i un desenvolupament igualment comprensibles per a la ciutadania.

18. Finalment, el **principi de proximitat al ciutadà** i la seva irradiació a l'activitat interna de l'administració implica que s'hagi d'organitzar de manera que les seves oficines d'atenció al públic se situïn i es despleguin en el territori equilibradament per donar servei al conjunt de la població de manera pròxima. Una altra interpretació d'aquest principi posa el focus en el tracte que els ciutadans reben dels servidors públics, que per mandat legal hauria de ser igualment pròxim.

2.3. Principis d'objectivitat i transparència de l'actuació administrativa

19. Per materialitzar el **principi d'objectivitat** que consagren la Constitució espanyola de 1978 (CE), en l'article 103.1, i també la LRJSP, en l'article 3.1, han de concórrer dos **requisits**: d'una banda, tota actuació de l'Administració en exercici de les potestats que li atribueix l'ordenament jurídic ha de respectar els fins de la potestat exercida i, de l'altra, aquesta actuació ha d'haver tingut en compte i ponderat tots els interessos protegits per l'ordenament jurídic en cada cas concret (SANTAMARÍA, 1991: 250-251). La proclamació del principi d'objectivitat implica, consegüentment, la proscripció de qualsevol actuació arbitrària o mancada de fonamentació. Mentre que l'objectivitat en sentit estricte es predica de l'actuació administrativa, la **imparcialitat** s'exigeix al funcionari o servidor públic (*supra* § 4.54) i l'obliga a evitar tractes de favor o de desfavor als ciutadans que no estiguin previstos o habilitats per l'ordenament jurídic.

20. El **principi de transparència,** que també s'inclou en el catàleg de criteris de l'art. 3.1 LRJSP, no tan sols s'aplica a les administracions públiques en les relacions amb els ciutadans, sinó que deixa empremta igualment en l'àmbit intern de l'Administració. Concretament, la seva activitat interna s'ha de desenvolupar tenint en compte el principi de transparència per defecte i per disseny. És a dir: els processos, aplicatius i altres elements que coadjuven en la gestió del procediment i de qualsevol altra actuació administrativa, així com dels documents i informació pública, s'han de dissenyar per garantir que les persones interessades i els ciutadans puguin conèixer, dins del termini i en la forma escaient, quines actuacions ha fet l'Administració, com les ha fet i quina n'és la justificació (*infra* § 28.50). El correlat d'aquest deure de l'Administració en l'àmbit de l'actuació externa o relacional es troba en La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG), i en la normativa autonòmica concordant, en què es garanteix el dret d'accés a la informació pública i s'estableixen mecanismes de sanció en cas que se n'incompleixin les previsions (*infra* § 28.53).

2.4. Principis orientats a garantir el control de l'actuació administrativa

21. El **principi de responsabilitat per la gestió pública,** consagrat en l'article 3.1 *f)* LRJSP, determina que els servidors públics queden subjectes als deures i limitacions que els imposa l'ordenament jurídic en l'acompliment de les seves tasques. Igualment, aquest principi comporta establir mecanismes que permetin avaluar i mesurar si l'acompliment de l'activitat administrativa s'ajusta al que preveu l'ordenament jurídic i a la planificació que per a cada sector hagi establert la mateixa Administració, i, alhora, mecanismes de rendició de comptes i sancionadors, si escau, quan se'n constati un incompliment.

3. TIPUS D'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA INTERNA

22. En aquest apartat examinarem sumàriament els diferents tipus d'activitat administrativa interna que podem identificar. En primer lloc, descriurem l'activitat d'autoorganització; en segon lloc, ens referirem a les denominades "relacions interorgàniques" i posarem especial èmfasi en les instruccions i ordres de servei, com a eines que permeten articular aquestes relacions; en tercer lloc, assenyalarem la importància de l'actuació consultiva, per, finalment, i en quart lloc, centrar-nos en les diferents classes d'activitat que conformen el control intern de l'Administració.

3.1. Autoorganització

3.1.1. Concepte i atribució de la potestat d'autoorganització

23. La **potestat d'autoorganització** es pot **definir** com el conjunt de facultats de què disposa cada administració per configurar la seva estructura i organització per assolir les finalitats i acomplir les tasques que té assignades (*supra* § 8.14). L'autoorganització administrativa, com diem, és un concepte que es refereix a la capacitat d'un ens per dissenyar la seva pròpia estructura organitzativa i prendre decisions al respecte, de manera autònoma, sense la necessitat d'intervenció externa, d'acord amb els principis i amb els límits que li marqui l'ordenament jurídic. A Espanya, l'autoorganització administrativa o el poder que tenen les administracions públiques per organitzar la seva estructura interna (potestat d'autoorganització) sempre s'ha considerat un aspecte important de la gestió pública, orientat a la cerca de l'eficiència i l'efectivitat en la prestació de serveis a la ciutadania.

24. L'article 103.2 CE estableix que els òrgans de l'Administració de l'Estat es creen, es regeixen i són coordinats d'acord amb la llei. Encara que aquest precepte explícitament es refereix únicament a l'Administració de l'Estat, sobre la base de la competència estatal exclusiva sobre "les bases règim jurídic de les administracions públiques" (art. 149.1.18 CE) s'ha aprovat una **regulació mínima comuna** aplicable als òrgans de totes les administracions públiques amb independència del nivell

territorial a què pertanyen (estatal, autonòmic o local), que es recull en els articles 5 i següents de la LRJSP. Tanmateix, això no impedeix que es reconegui un **ampli marge de configuració organitzativa** a les administracions territorials o generals (*supra* § 8.20). En l'article 5.2 de la LRJSP es disposa que competeix a cada administració pública delimitar, en el seu àmbit competencial, les unitats administratives que conformen els òrgans administratius propis de les especialitats derivades de la seva organització.

25. Pel que fa a les administracions públiques **autonòmiques**, la competència per establir i dissenyar la seva pròpia estructura organitzativa deriva de la competència d'organització del seu autogovern reconeguda en l'article 148.1. 1a CE (*supra* § 10.20).

26. Salvant les distàncies, el mateix succeeix en l'àmbit de les administracions locals, la potestat d'autoorganització de les quals deriva de l'autonomia local reconeguda constitucionalment (art. 137 CE) (*supra* § 11.16). Així, l'article 4.1 *a*) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LBRL), reconeix als municipis, a les províncies i a les illes, com a administracions territorials que són, la potestat d'autoorganització, que es pot estendre a entitats territorials d'àmbit inferior o municipal, així com a les comarques, àrees metropolitanes i altres entitats locals, d'acord amb el que estableixin les lleis de les comunitats autònomes, sempre respectant els òrgans necessaris dels municipis i de les províncies establerts en la LBRL.

27. Com s'ha dit, la potestat d'autoorganització que l'ordenament jurídic atribueix a cada administració té algunes **limitacions** establertes per llei. Així, l'article 5.3 de la LRJSP estableix: "La creació de qualsevol òrgan administratiu exigeix, almenys, que es compleixin els requisits següents: *a*) Determinar la seva forma d'integració en l'Administració pública de què es tracti i la seva dependència jeràrquica; *b*) Delimitar les seves funcions i competències; *c*) Dotar dels crèdits necessaris per posar-lo en marxa i en funcionament". A més, l'apartat 4 del mateix precepte destaca: "No es poden crear nous òrgans que suposin duplicació d'altres de ja existents si alhora no se suprimeix o restringeix degudament la competència d'aquests". Amb el límit procedimental que "només es pot crear un nou òrgan després d'haver comprovat que no n'hi hagi un altre a la mateixa Administració pública que exerceixi la mateixa funció sobre el mateix territori i població". Aquesta regulació, que no menyscaba en res la potestat d'autoorganització, persegueix que l'estructura organitzativa sigui racional, a fi de **minimitzar les duplicacions i les despeses innecessàries** que es poden derivar d'un mal disseny organitzatiu. En definitiva, s'hi pretén que la creació d'òrgans administratius respongui a necessitats funcionals reals.

3.1.2. Principis

28. Els **principis relatius a l'organització administrativa** es poden reconduir cap a tres tipus. D'una banda, trobem aquells la incidència dels quals es desplega

fonamentalment cap a l'exterior de l'organització administrativa (transparència i participació), als quals no ens referirem ara. D'altra banda, hi ha principis la incidència dels quals es projecta en l'àmbit intern de l'organització administrativa (principi de jerarquia, coordinació i desconcentració), als quals ens dedicarem a continuació. Finalment, podem assenyalar altres principis que es relacionen amb la funcionalitat de les organitzacions administratives (eficàcia, eficiència i economia), els trets principals dels quals s'han exposat més amunt tocant a l'activitat interna de l'Administració (*supra* § 14.5).

29. Els principis de jerarquia, coordinació i desconcentració són capitals per a l'organització interna de cadascuna de les nostres administracions públiques, perquè en faciliten l'estructuració i arbitren les relacions entre els diferents òrgans que conformen una mateixa Administració.

30. El **principi de jerarquia** està previst en l'article 103.1 CE i és un principi tradicional de l'organització administrativa. Es vincula amb la **legitimitat democràtica** de l'Administració, perquè permet formar una cadena o piràmide de legitimitat que va des dels governs (que tenen legitimitat democràtica almenys indirecta) fins a les unitats administratives més petites (*supra* § 4.49). Els òrgans superiors de la piràmide són els que tenen més legitimitat democràtica —ja que el president de cada govern és elegit per un parlament i respon davant d'aquest. Per això, l'obediència dels òrgans inferiors a les directrius dels òrgans superiors permet estendre la legitimitat democràtica també als òrgans inferiors. Certament, els òrgans superiors tenen un poder de direcció sobre els inferiors, en una organització vertical de les seves competències respectives. El principi de jerarquia, en un estat descentralitzat políticament com el nostre, només es pot manifestar entre òrgans que integren una mateixa Administració i no es pot donar entre òrgans integrants d'altres ens territorials.

31. La **capacitat de dirigir** que tenen els òrgans administratius superiors en l'escalafó es manifesta específicament en una sèrie de **potestats** entre les quals cal assenyalar: la potestat de direcció de l'activitat de l'òrgan inferior mitjançant instruccions o ordres de servei (art. 6 LRJSP); la potestat de delegar competències en òrgans inferiors (art. 9 LRJSP); la potestat de reclamar per a si l'exercici de les competències dels òrgans inferiors (art. 10 LRJSP); la potestat de resolució de conflictes entre òrgans inferiors (art. 14 LRJSP); la potestat disciplinària sobre els titulars d'òrgans inferiors (art. 54 de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, EBEP); i la potestat de resoldre els recursos d'alçada interposats contra els actes dictats pels òrgans inferiors (art. 121 LPAC).

32. El **principi de coordinació** supleix les mancances del principi de jerarquia per aconseguir una unitat completa en l'actuació administrativa. El principi de coordinació en l'àmbit interorgànic implica que l'actuació dels diferents òrgans integrants d'una mateixa Administració estigui alineada per a la consecució d'uns fins que són únics i compartits per tot òrgan que la integra. L'objectiu de la coordinació és reconduir a la unitat funcional els diferents òrgans que conformen un mateix ens, evitant la proliferació d'actuacions separades dels diferents òrgans derivades de l'aplicació del principi de competència. És a dir, el principi de coordinació reforça la

unitat administrativa funcional i posa l'accent en el fet que la satisfacció dels interessos generals perseguits per una determinada Administració s'ha d'aconseguir mitjançant actuacions coordinades de tots els òrgans que s'hi incardinen.

33. La **plasmació pràctica** d'aquest principi es tradueix en l'existència de diferents tècniques que permeten articular-lo. Aquestes tècniques es distingeixen en funció de si la seva incidència es refereix a l'organització administrativa (tècniques orgàniques) o a la funció administrativa (tècniques funcionals). Quant a les **tècniques orgàniques**, podem destacar, per exemple, i en primer lloc, que els òrgans superiors de l'Administració coordinen l'actuació dels òrgans inferiors; en segon lloc, es pot esmentar la creació d'òrgans col·legiats la funció dels quals és coordinar altres òrgans, òrgans que normalment estan representats en l'òrgan col·legiat. Tocant a les **tècniques funcionals**, podem assenyalar, en primer lloc, que els òrgans competents per coordinar poden aprovar plans i programes d'actuació; en segon lloc, existeixen obligacions d'informació recíproca entre diferents òrgans i/o d'emissió d'informes preceptius que permeten coordinar diverses actuacions, quan els procediments administratius són tramitats per altres òrgans administratius diferents.

34. El **principi de desconcentració** és un element vertebrador de l'organització administrativa i permet racionalitzar-la. Aquest principi implica que s'assigni de manera permanent l'exercici de competències de l'òrgan superior a òrgans inferiors, o bé que aquestes competències siguin atribuïdes de l'òrgan central a òrgans perifèrics integrants d'una mateixa Administració pública, amb l'objectiu d'acostar els nuclis de presa de decisions administratives als ciutadans. D'aquesta manera, els òrgans situats en les zones més baixes de l'escalafó i que es consideren més accessibles per als ciutadans tenen garantit un àmbit decisional.

35. Els principis de **desconcentració i descentralització** no són sinònims, ni operen en el mateix àmbit. Mentre que el principi de descentralització es projecta en l'àmbit de les relacions entre diferents administracions i implica el reconeixement d'autonomia i l'absència de jerarquia, el principi de desconcentració desplega els efectes respecte de l'organització interna d'una única Administració, els òrgans de la qual continuen regint-se en virtut del principi de jerarquia. El principi de desconcentració interorgànica està previst en l'article 8.2 LRJSP, que disposa que la titularitat i l'exercici de les competències que s'hagin atribuït als òrgans administratius poden ser desconcentrades en d'altres que en depenguin jeràrquicament, d'acord amb el que estableixen les mateixes normes d'atribució competencial. Una competència desconcentrada, en la mesura en què ha passat a ser "pròpia" de l'òrgan desconcentrat, pot ser després objecte de delegació pel mateix òrgan desconcentrat. Per exemple, una competència de la ministra de Defensa que es desconcentra en la directora general d'Armament del Ministeri pot ser després objecte de delegació (per part de la directora general) en el subdirector general d'Adquisicions d'Armament i Material. L'article 8.2 LRJSP, pel seu propi caràcter bàsic, no precisa si la desconcentració és una decisió que adopta l'òrgan titular d'una competència o

si és una decisió normativa que adopta un òrgan superior a l'òrgan desconcentrant i al desconcentrat. En la pràctica, es troben totes dues formes de desconcentració.

36. Per exemple, mitjançant el Reial decret 1053/2010, de 5 d'agost, el Consell de Ministres acorda la desconcentració de diverses competències en el si del Ministeri de Defensa, en matèria de contractació. Així, determinades competències de contractació de la Secretaria d'Estat de Defensa es desconcentren en la cap de l'Estat Major Conjunt de la Defensa. Com es veu, en aquest cas és un òrgan superior (el Consell de Ministres) que desconcentra competències entre dos òrgans inferiors. En canvi, a l'empara de l'article 17.2 de la Llei 22/2006, de 4 de juliol, de capitalitat i de règim especial de Madrid, la junta de govern municipal pot desconcentrar les seves pròpies competències en algun dels seus membres, o en els altres regidors. En aquest cas, no és un òrgan superior, sinó el mateix titular de la competència, el que en decideix la desconcentració.

3.2. Relacions interorgàniques

37. L'article 6 LRJSP regula les instruccions i ordres de servei, i els articles 8 a 14 LRJSP es refereixen a la competència, la delegació de competències, l'avocació, l'encàrrec o encomana de gestió, la delegació de signatura, la suplència i les decisions sobre competència. Els **instruments de direcció** i les **tècniques d'atribució i alteració de la competència** esmentades són determinants pel que fa a l'activitat administrativa interna, perquè, una vegada estructurada l'organització interna d'una administració, és essencial distribuir les competències assumides per aquesta Administració entre els òrgans administratius que la integren. Cal recordar que un òrgan administratiu únicament pot exercir les seves funcions vàlidament en l'àmbit competencial que se li hagi reservat (art. 47.1 *c*) LPAC).

38. Les competències es distribueixen entre els diferents òrgans d'una administració mitjançant les **normes** aprovades a aquest efecte (*supra* § 8.56). Sense aquestes normes, cal atenir-se a la regla subsidiària, continguda en l'article 8.3 LRJSP, que disposa que, si s'atribueixen competències a una determinada Administració sense determinar a quin òrgan són adjudicades específicament, s'ha de considerar que les facultats d'instrucció i de resolució dels procediments incumbeixen als òrgans inferiors jeràrquicament per raó de la matèria i el territori. D'acord amb el mateix precepte, quan hi ha diversos òrgans inferiors per raó de la matèria i del territori, aquesta facultat correspon al superior jeràrquic comú d'aquests òrgans. A més, d'acord amb article 8.1 LRJSP, quan s'hagin assignat competències pròpies a un determinat òrgan, són irrenunciables, sense perjudici de l'eventual desconcentració de la seva titularitat en òrgans dependents jeràrquicament, si ho permeten les normes atributives. De la mateixa manera, l'òrgan administratiu al qual s'atribueix una competència ha de ser el que l'exerceixi, excepte que s'hagi triat recórrer a alguna de les diferents tècniques de trasllat de l'exercici competències que examinarem més endavant.

3.2.1. Instruccions i ordres de servei

39. La regulació dels principis generals i competències dels òrgans de les administracions públiques inclou també la definició de les instruccions i ordres de servei. Com ja s'ha dit en referència al principi de jerarquia, i d'acord amb el que estableix l'article 6 LRJSP, els òrgans administratius "poden dirigir les activitats dels seus òrgans jeràrquicament dependents mitjançant instruccions i ordres de servei". Les **instruccions i ordres de servei** no són normes o disposicions administratives de caràcter general. No s'integren en l'ordenament jurídic (*infra* § 16.48). La seva eficàcia no es predica *erga omnes*, sinó que els destinataris són els mateixos òrgans administratius, és a dir, l'estructura interna de l'Administració. Per tant, les instruccions i ordres de servei són meres **directrius d'actuació** prescrites per un òrgan administratiu en l'exercici del poder jeràrquic per fixar els criteris d'aplicació i interpretació jurídica interns que els òrgans jeràrquicament inferiors i dependents han de respectar. És a dir, són **criteris que vinculen els òrgans inferiors jeràrquicament** i als quals han d'ajustar la seva actuació, en una determinada matèria o en un determinat àmbit. En el cas que l'òrgan destinatari incompleixi aquests criteris o ordres de servei, això no afecta *per se* la validesa dels actes dictats per aquest òrgan, però és necessari tenir en compte que el titular de l'òrgan de l'òrgan pot incórrer en un supòsit de responsabilitat disciplinària per incompliment, d'acord amb el que disposa l'art. 6.2 LRJSP.

40. En tant que no es consideren reglaments o disposicions administratives —no són normes jurídiques—, no és necessari que es **publiquin** per a dotar-los d'efectes, tret que ho estableixi una disposició específica o, quan per raó dels destinataris i dels efectes que es puguin produir, s'estimi convenient. En aquests casos, s'han de publicar en el diari oficial corresponent. Cal tenir en compte que la LTBG estableix obligacions de **publicitat** activa en aquest àmbit. Com diem, d'acord amb l'article 6 LRJSP, aquestes instruccions i ordres de servei no estan revestides d'eficàcia normativa i no són impugnables conforme a les normes que articulen els recursos contra els reglaments o disposicions administratives. Si una persona interessada vol impugnar els criteris continguts en les ordres o en les instruccions a què ens referim i que han regit una determinada actuació administrativa, que s'acabi plasmant en una resolució administrativa de caràcter general o particular, ha d'impugnar la norma o l'acte d'acord amb les normes que l'habiliten a fer-ho.

3.2.2. Mecanismes d'alteració de competències i de resolució de conflictes

41. Anteriorment, hem afirmat que la competència és irrenunciable una vegada atribuïda a un determinat òrgan, tret que s'hagi optat per utilitzar un dels mecanismes d'alteració de competències prevists en la LRJSP (delegació, avocació, suplència, delegació de signatura i encàrrec de gestió).

42. Efectivament, d'acord amb l'article 9.4 LRJSP, la competència es pot delegar en altres òrgans de la mateixa Administració, encara que no siguin jeràrquicament

dependents. Per exemple, la directora general de Recursos Humans de la Conselleria d'Educació de Castella i Lleó pot delegar l'exercici de les seves competències sobre personal docent en les directores provincials de la mateixa Conselleria. També es poden delegar competències en organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents de la mateixa Administració. Aquí és necessari distingir entre la delegació intersubjectiva o interadministrativa, en la qual l'exercici de la competència es trasllada d'una administració pública a una altra (diferent i no dependent de la delegant) (*supra* § 8.62), i la **delegació orgànica —o interorgànica—**, que es pot definir com el trasllat a un altre òrgan de la mateixa Administració o d'un altre organisme vinculat o dependent de l'exercici d'una determinada competència de l'òrgan delegant. Això no implica que la titularitat de la competència es transfereixi: al contrari, queda en mans de l'òrgan delegant, així com la determinació del seu abast temporal i material, per la qual cosa només se'n **trasllada l'exercici**. Per això, tots els actes dictats en virtut de la delegació s'entenen dictats per l'òrgan delegant amb caràcter general, i la delegació pot ser revocada en qualsevol moment (art. 9.1 LRJSP). En la resolució de la delegació, es poden fixar o modular els termes exactes de la delegació i l'abast que té; fins i tot, es poden reservar algunes facultats de direcció i control en un determinat àmbit o matèria a l'òrgan delegant. La delegació pot afectar l'exercici de qualsevol competència, excepte les que disposi una llei. A més, tampoc no es permet la subdelegació, excepte amb la previsió expressa en una llei. Cal tenir en compte que, d'acord amb l'article 9.2 LRJSP, no es poden delegar en cap cas les competències relatives als punts següents: "a) Els afers que es refereixin a relacions amb el cap de l'Estat, la Presidència del Govern de la nació, les Corts Generals, les presidències dels consells de govern de les comunitats autònomes i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes; b) L'adopció de disposicions de caràcter general; c) La resolució de recursos en els òrgans administratius que hagin dictat els actes objecte de recurs; d) Les matèries en què es determini així per norma amb rang de llei". Finalment, cal destacar que la delegació s'ha de publicar en el diari o butlletí oficial corresponent (art. 9.6 LRJSP).

43. L'**avocació** està regulada en l'article 9.3 LRJSP i es pot definir com aquella decisió per la qual un òrgan superior es procura per a si mateix la decisió sobre un assumpte concret —no sobre la totalitat de la competència— que correspon a un òrgan jeràrquicament inferior (*supra* § 8.64). L'avocació es pot exercir sobre qualsevol competència de l'òrgan inferior, tant sobre una competència pròpia com sobre una de desconcentrada o delegada. L'avocació ha d'estar motivada en cada cas concret per raons tècniques, econòmiques, socials, jurídiques o territorials que la facin convenient. Segons el que preveu la LRJSP, l'avocació d'un afer s'ha de notificar als interessats amb anterioritat o de manera simultània a la resolució del procediment, i l'acte que es dicti en virtut d'això s'imputa amb caràcter general a l'òrgan superior que va reclamar la competència. Malgrat que no es pot recórrer contra la resolució d'avocació, pot motivar el recurs que es pugui voler presentar contra l'acte que posa fi al procediment, en cas que aquesta avocació presenti algun vici.

44. El **joc combinat delegacions i avocacions** pot ser molt complex. Així, per exemple, a l'Ajuntament de Madrid són relativament freqüents les avocacions i delegacions encadenades. Per

exemple, mitjançant l'Acord de 3 de maig de 2018, la Junta de Govern de la ciutat de Madrid va acordar reclamar, per a un assumpte concret (la remodelació de la plaça de Lavapiés), l'exercici d'una competència que prèviament la mateixa Junta de Govern havia delegat en la Direcció General de l'Espai Públic, Obres i Infraestructures. Seguidament (en el mateix acord), la Junta de Govern va delegar en el regidor president del Districte de Centre la competència reclamada en l'apartat anterior del mateix acord.

45. D'altra banda, la **suplència** implica substituir el titular d'un òrgan (és a dir, de la persona física que exerceix la competència pròpia d'un òrgan) de manera temporal, i sense que això comporti alterar la titularitat de la competència i sense que sigui necessari publicar-la per atorgar-li validesa (*supra* § 8.70). D'acord amb l'article 13 LRJSP, els titulars dels òrgans administratius poden ser suplerts temporalment quan es produeixi una vacant o en casos d'absència o malaltia. També es pot produir una suplència quan el titular de l'òrgan s'absté o és recusat en el curs d'un procediment administratiu concret (*infra* § 15.33). Sempre que es produeixi una suplència, aquesta circumstància s'ha de fer constar en les actes i resolucions que s'hagin dictat, amb especificació de la titularitat de l'òrgan suplert i del que estigui exercint la suplència.

46. La **delegació de signatura** està regulada en l'article 12 LRJSP i consisteix a atribuir a un òrgan jeràrquicament inferior la facultat de signar les decisions adoptades prèviament per l'òrgan delegant (*supra* § 8.69). Com es pot comprovar, la delegació de signatura no afecta, en cap cas, la titularitat de la competència i només afecta un element de detall del seu exercici. Malgrat que perquè una delegació de signatura sigui vàlida no és necessari publicar-la, sí que està sotmesa a diversos límits. Concretament, s'hi apliquen els mateixos límits establerts per a la delegació de competències, encara que la LRJSP ha suprimit el límit previst en la normativa anterior pel qual no era possible delegar la signatura en els procediments administratius sancionadors. A diferència de la delegació interorgànica, la simple delegació de signatura es pot fer a una "unitat administrativa" i no únicament a un òrgan administratiu (en el sentit estricte que expressa l'art. 5.1 LRJSP: *supra* § 8.43).

47. Finalment, segons l'article 11 LRJSP, l'**encàrrec de gestió** és un mecanisme que permet a un òrgan sol·licitar la realització d'activitats de caràcter material, tècnic o de serveis que són de la seva competència a altres òrgans o entitats d'aquesta Administració, sense que això impliqui cap alteració en la titularitat de la competència (*supra* § 8.68). També es poden donar encàrrecs de gestió entre diferents administracions públiques (*supra* § 8. 64-65). Aquest mecanisme està previst per als supòsits en què es considera que, per raó de l'eficàcia o perquè no es disposa dels mitjans tècnics necessaris, és convenient que l'òrgan que rep l'encàrrec dugui a terme aquestes actuacions. Un dels límits previstos per utilitzar aquesta tècnica implica que no pot ser objecte d'encàrrec de gestió allò que resulta propi de les prestacions dels contractes regulats en la legislació sobre contractes del sector públic. En cas que fos així, s'hauria d'aplicar aquesta última normativa. És destacable que l'encàrrec de gestió s'ha de realitzar mitjançant un acord o conveni entre els òrgans o ens implicats. Per dotar d'eficàcia aquest acord o conveni, n'està prevista la publicació en el

diari o butlletí oficial corresponent a l'Administració a la qual pertany l'òrgan que fa l'encàrrec.

48. L'Acord de 22 de desembre de 2022 (BOE–A-2023-116), de la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV), sobre delegació de competències, articula la decisió del seu Consell, datada el 27 d'octubre de 2022, de delegar algunes de les seves competències a favor del president, el vicepresident, el Comitè Executiu i els directors generals. En aquest Acord es pot comprovar com el Consell de la CNMV articula en funció de cadascun dels seus àmbits competencials una sèrie de delegacions als diferents òrgans que la integren. A tall d'exemple, es poden esmentar l'article 3 de l'Acord: "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. Activitat consultiva

3.3.1. Definició

49. Els processos de presa de decisions en les administracions públiques són sempre complexos i requereixen, en multitud d'ocasions, la intervenció de diversos òrgans per tramitar-los i resoldre'ls. Els òrgans actius de l'Administració (Administració activa), és a dir, els que tenen atribuïdes competències resolutòries, requereixen sovint el suport tecnicojurídic d'altres òrgans per adoptar les seves decisions, ja siguin actes, ja siguin reglaments, convenis o contractes (*supra* § 8.50). L'**activitat —o funció— consultiva** consisteix bàsicament a proveir d'aquest suport tecnicojurídic els òrgans actius, és a dir, a assessorar tècnicament o jurídicament els òrgans actius perquè estiguin en disposició de complir de la millor manera possible les seves funcions. Cal tenir en compte que la intervenció dels òrgans consultius en els procediments administratius és una important garantia del principi de legalitat i de l'interès general, així com una garantia dels drets i dels interessos legítims dels interessats en el procediment (per totes, STC 204/1992 de 23 de desembre). En principi, les opinions dels òrgans consultius —expressades en forma de dictamen— no són vinculants, encara que la intervenció en diferents procediments sí que és **preceptiva** en diversos supòsits. A més, la LPAC estableix que els actes administratius que es dictin apartant-se del criteri de l'òrgan consultiu el dictamen del qual s'ha obtingut s'han de **motivar** (art. 35.1 *c*) la LPAC), mentre que quan l'òrgan actiu accepta el criteri de l'òrgan consultiu, plasmat en un dictamen o informe, aquest criteri serveix de motivació de l'acte (art. 88 LPAC). Les lleis també poden disposar que el dictamen d'un òrgan consultiu sigui **vinculant**.

50. En general, i d'acord amb l'article 80 LPAC, els informes o dictàmens dels òrgans consultats en la tramitació d'un procediment són facultatius i no vinculants, excepte que s'hagi previst així en alguna altra norma o en algun altre precepte de la

mateixa llei. Ara bé, si ens fixem en la regulació dels diferents procediments recollits en la LPAC, observem com la norma bàsica de procediment va establint diferents obligacions en relació amb la **necessària participació dels òrgans consultius** en la fase d'instrucció del procediment.

51. Així, per exemple, en el procediment de **responsabilitat patrimonial**, d'acord amb l'article 85 LPAC, s'ha de sol·licitar un informe a l'òrgan consultiu competent (ja sigui el Consell d'Estat, ja sigui l'òrgan anàleg autonòmic corresponent) quan "(…) les indemnitzacions reclamades siguin de quantia igual o superior a 50.000 euros o a la que estableixi la legislació autonòmica corresponent, així com en aquells casos que disposi la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat (…)".

3.3.2. El dictamen

52. Els òrgans consultius solen ser col·legiats i, ateses les normes que els governen, generalment estan compostos per professionals de reconegut prestigi i amb una experiència professional mínima (anys de dedicació) fixada per a cada òrgan. L'activitat dels òrgans consultius es basa en els **dictàmens de caràcter tècnic o jurídic** que emeten.

53. Un **dictamen** és un document escrit emès per especialistes o experts en un tema determinat, que conté una opinió, un judici o una conclusió basada en la seva recerca i anàlisi. Un dictamen pot ser emès en diferents camps, com dret, comptabilitat, enginyeria o medicina, entre d'altres, i s'utilitza per ajudar a prendre decisions o resoldre conflictes. Per exemple, es pot sol·licitar un dictamen comptable per determinar la situació financera d'una empresa, mentre que es pot requerir un dictamen mèdic per determinar la causa d'una lesió o malaltia.

54. L'**estructura formal dels dictàmens** és la que disposa cadascuna de les normes reguladores de l'òrgan consultiu en qüestió cridat a exercir l'activitat en funció de quina és l'Administració actuant en cada procediment i matèria. No obstant això, a manera de consuetud, és a dir, de costum, els dictàmens jurídics s'estructuren formalment així: en primer lloc, la capçalera, en què consten les dades identificatives del procediment i de les parts; en segon lloc, es recopilen els antecedents fàctics o fonaments de fet; en tercer lloc, s'inclouen les consideracions jurídiques o fonaments de dret, i, finalment, es tanca el dictamen amb unes conclusions.

55. La CE estableix, en l'art. 107, que el màxim òrgan consultiu del Govern d'Espanya és el Consell d'Estat. Així es presenta aquest òrgan en el seu 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: 20.2.2023). D'acord amb la Llei orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estat, la seva tasca és dictaminar sobre les consultes que li eleva el Govern, garantint el respecte de la Constitució i del conjunt de l'ordenament jurídic, així com el bon funcionament de l'Administració pública. El Consell opina mitjançant els seus dictàmens, emesos amb la sol·licitud prèvia d'un òrgan administratiu. La intervenció del Consell pot ser preceptiva (obligatòria) o facultativa. Els dictàmens s'han d'evacuar, per regla general, en el termini màxim de dos mesos des del registre de la sol·licitud en el Consell d'Estat, excepte que sigui una petició d'urgència per part de l'òrgan consultant. En aquest cas, el termini és de quinze dies o inferior, d'acord amb el que hagi establert el Govern. A més, el Consell elabora altres

documents —mocions— que trasllada al Govern amb propostes que considera oportunes en assumptes de rellevància; així, publica i eleva estudis, informes, propostes de reforma constitucional i, a més, elabora una memòria anual.

3.4. Activitat de control intern

3.4.1. Control intern

56. Tota organització —també les administracions públiques— estableix un conjunt de regles de funcionament o d'operativitat. El respecte a aquestes regles garanteix un funcionament òptim de l'organització i la seva alineació amb la consecució d'uns objectius establerts prèviament. La verificació del compliment i l'acatament d'aquestes directrius de funcionament o d'operativitat correspon al que s'ha denominat **control intern**. En aquest sentit, el control intern es refereix a un procés de **revisió i avaluació sistemàtica** de les activitats i operacions d'una administració pública, amb la finalitat de garantir que s'estiguin complint els objectius i metes establerts, s'estiguin aplicant les polítiques i els procediments adequats, i s'estiguin gestionant adequadament els recursos públics. El control intern contribueix a millorar la gestió dels serveis públics i a augmentar la transparència en el funcionament de les administracions públiques, alhora que garanteix l'ús adequat dels recursos públics.

57. Certament, l'activitat de control intern serveix, en primer lloc, per **avaluar l'eficàcia i eficiència** dels processos de gestió, control i govern de l'Administració pública; en segon lloc, permet **verificar** el compliment de les normes i regulacions aplicables a aquesta Administració; en tercer lloc, facilita la **detecció i prevenció** de possibles fraus, irregularitats o males pràctiques en la gestió dels recursos públics; i, finalment, pot proporcionar recomanacions per millorar els processos i procediments interns de la mateixa Administració.

58. En l'Estat autonòmic, cada administració —en funció de la seva autonomia organitzativa— estableix en la seva normativa respectiva a quins òrgans administratius correspon dur a terme les funcions de control intern i els seus àmbits d'actuació respectius. També els atribueix determinats mitjans materials i humans per desenvolupar-les.

59. Com s'explica en l'exposició de motius del Reial decret 799/2005, d'1 de juliol, pel qual es regulen les inspeccions generals de serveis dels departaments ministerials, en l'àmbit de l'**Administració General de l'Estat** s'ha establert que: "Les **inspeccions generals de serveis** dels departaments ministerials són els òrgans de l'Administració General de l'Estat especialitzats en el control intern i en l'avaluació dels serveis de cadascun dels ministeris i dels seus organismes públics dependents".

60. És important destacar que l'activitat de control intern (desenvolupada ja sigui mitjançant auditories o ja sigui per mitjà d'inspeccions) és una **funció independent i objectiva**, i es fa dins de la mateixa entitat pública. Això significa que els inspectors no estan involucrats en la gestió de les àrees que auditen, la qual cosa els permet avaluar de manera imparcial i objectiva els processos i procediments interns de l'entitat.

3.4.2. Inspecció de serveis i els diferents tipus d'auditories

61 i 62. La **potestat administrativa d'inspecció** es pot definir així: "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), generalment denominada "acta" o "informe d'inspecció". Aquesta resolució administrativa pot consistir a constatar que l'activitat es duu a terme correctament i d'acord amb la regulació aplicable o, després de constatar-ne l'incompliment, pot comportar l'inici d'actuacions administratives ulteriors de caràcter sancionador.

63. Com s'ha dit, en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat correspon a les **inspeccions generals de serveis** "la tasca permanent d'inspecció dels serveis, el seguiment d'objectius i l'anàlisi de riscos i febleses de totes les unitats, òrgans i organismes vinculats o dependents dels departaments ministerials, atesos els principis de legalitat, eficàcia, eficiència i qualitat". Aquestes inspeccions generals de servei actuen sota "(…) la superior direcció del ministre corresponent i la coordinació i dependència directa del sotssecretari (…)" (art. 1 del Reial decret 799/2005, d'1 de juliol, pel qual es regulen les inspeccions generals de serveis dels departaments ministerials). Les CA en les seves normatives respectives atribueixen aquestes tasques a diferents òrgans.

64. Les **funcions** de la inspecció de serveis s'estableixen en l'article 2 del Reial decret 799/2005, d'1 de juliol, pel qual es regulen les inspeccions generals de serveis dels departaments ministerials. Entre aquestes funcions cal destacar: inspeccionar i supervisar l'actuació i el funcionament de les unitats, els òrgans i els organismes vinculats o dependents del departament, per garantir el compliment de la normativa vigent, i analitzar l'estructura organitzativa, proposar millores sobre aquest tema i avaluar l'acompliment dels funcionaris públics, i proposar, si escau, mesures de reassignació d'efectius. Així mateix, s'ha d'emfatitzar que aquesta inspecció fa auditories en les unitats i els serveis per verificar que es desenvolupen i compleixen plans i programes d'actuació, així com que els resultats s'ajusten als objectius proposats. A més, són les encarregades d'examinar actuacions presumptament irregulars dels empleats públics en l'acompliment de les seves funcions i, si escau, proposar als òrgans competents l'adopció de les mesures oportunes. En una faceta preventiva, han d'informar sobre les sol·licituds de compatibilitat dels empleats públics d'acord amb el que estableixin les normes internes del seu departament, i promoure actuacions que afavoreixin la integritat professional i comportaments ètics dels empleats públics i de les organitzacions.

65. Més enllà de la inspecció, una de les actuacions principals de control intern que duen a terme les inspeccions de serveis són les denominades **auditories**. L'objectiu de les auditories gairebé sempre és d'**abast parcial,** i pretenen analitzar determinats aspectes (organització, finances, procediments, sistemes d'informació), perquè posteriorment es puguin adoptar decisions sobre aquest tema.

66. Depenent de l'àmbit que sigui objecte de control, es fan, o es poden dur a terme, diferents **classes d'auditoria**. Les auditories **de compliment** se centren a analitzar el compliment de la legalitat. Les auditories **financeres** tenen per objectiu captar fidelment l'estat de la situació economicofinancera d'un servei o unitat. Les auditories **de procediments** fan una revisió metòdica de determinats procediments de gestió. Finalment, les auditories **operatives o de gestió** estan més orientades a garantir l'eficiència i, mitjançant aquestes, es duu a terme una anàlisi exhaustiva de la gestió d'un òrgan o centre. A més dels tipus d'auditories esmentats fins ara, s'ha de

destacar l'auditoria **de funcionament**, que, sense substituir la resta d'auditories, pretén analitzar globalment i sistemàticament el funcionament dels serveis, tenint sempre present que el ciutadà ha de ser el centre del servei. Aquestes auditories pretenen integrar l'anàlisi dels vectors relacionats amb l'eficàcia, l'eficiència, la qualitat, el lideratge, la participació o la responsabilitat (Secretaria General Tècnica del Ministeri de la Presidència, 2009: 8).

3.4.3. Control economicofinancer

67. El **control economicofinancer** de les administracions públiques es refereix al conjunt de mesures i eines que s'utilitzen per supervisar i garantir que l'ús dels recursos públics s'ajusta als principis d'eficàcia, eficiència, economia i legalitat (PÉREZ, 2005: 21-22). Es poden diferenciar dos tipus de control economicofinancer: el control previ i el control posterior.

68. El **control previ (*ex-ante*)** es fa abans que es duguin a terme les operacions econòmiques i financeres, i té com a objectiu verificar la legalitat, la regularitat i l'adequació pressupostària dels actes i documents que les autoritzen. En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, aquest tipus de control el duu a terme principalment la Intervenció General de l'Administració de l'Estat (IAGE) (*infra* § 29.57). Cada comunitat autònoma estableix en les seves normes d'organització i funcionament a qui correspon desenvolupar aquesta mena d'activitat de control intern.

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". Vegeu-ne la presentació a: Intervenció General de l'Administració de l'Estat (última consulta, 20.2.2023). La seva activitat està regulada pel Reial decret 2188/1995, de 28 de desembre, pel qual es desplega el règim del control intern exercit per la Intervenció General de l'Administració de l'Estat.

70. D'altra banda, el **control posterior** es fa després que s'hagin dut a terme les operacions econòmiques i financeres, i té com a objectiu verificar-ne la correcció i regularitat, així com el compliment correcte dels objectius i programes establerts. Aquest tipus de control es fa mitjançant auditories i revisions per part de la IAGE, i els òrgans de control intern economicofinancer de les diferents comunitats autònomes.

71. En l'àmbit del control economicofinancer, a més, existeixen altres òrgans, en aquest cas externs o independents de l'organització administrativa, que duen a terme el denominat **control extern** i que complementen la labor de la IAGE, com el Tribunal de Comptes i els òrgans de control extern de les diferents comunitats autònomes, que tenen competències en matèria de fiscalització i control de la gestió economicofinancera no tan sols de les administracions estatal i autonòmiques, sinó també de les

entitats locals i les empreses públiques dependents. El Tribunal de Comptes és l'òrgan fiscalitzador superior de la gestió econòmica i financera de l'administració pública a Espanya. El Tribunal de Comptes té competències per fer la fiscalització de la gestió econòmica i financera de les entitats locals i empreses públiques, així com el control financer dels comptes de l'administració pública, d'acord amb la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes (*infra* § 29.63).

3.4.4. De la importància dels plans i programes d'actuació

72. Com hem dit abans, la **planificació estratègica** per a les administracions públiques és un instrument que permet establir prioritats, objectius i estratègies que defineixin els mitjans necessaris, tenint en compte els recursos disponibles, per aconseguir els resultats esperats (LÓPEZ, 1960: 73-82) (*infra* § 18.25).

73. Els plans i programes d'actuació de les administracions públiques **són importants per diversos motius**. En primer lloc, perquè permeten **orientar** la gestió pública, de tal manera que estableixen objectius, fins i accions concretes que s'han de dur a terme en un període determinat. Aquests objectius i accions guien la gestió pública, i permeten que els recursos disponibles s'utilitzin de manera eficient i eficaç. En segon lloc, poden **millorar la coordinació** entre diferents organismes i unitats administratives, la qual cosa fomenta el treball en equip i la col·laboració interinstitucional, alhora que contribueix, així mateix, a evitar duplicitats i a optimitzar els recursos. En tercer lloc, els plans i programes d'actuació permeten **incrementar la transparència** i la participació ciutadana en la gestió pública, atès que es tracta de documents públics que han de ser accessibles a la ciutadania, i la seva elaboració sol implicar la consulta i la participació de diferents actors socials. Finalment, aquests plans i programes són imprescindibles en el moment de dur a terme qualsevol activitat de control intern perquè estableixen **indicadors d'acompliment i d'impacte**, la qual cosa permet mesurar els resultats i avaluar l'eficàcia de les polítiques públiques. Aquesta informació és fonamental per prendre decisions i per retre comptes. En definitiva, els plans i programes d'actuació són eines fonamentals per a la gestió pública eficient i eficaç, que permeten orientar l'acció pública, millorar la coordinació, avaluar els resultats, i fomentar la transparència i la participació ciutadana.

4. FUNCIONAMENT DELS ÒRGANS COL·LEGIATS

74. Per analitzar el funcionament intern dels òrgans administratius es pot distingir, de manera estructural, entre els òrgans unipersonals i els òrgans col·legiats (*supra* § 8.52). Per raons evidents, el règim i l'operativa dels òrgans col·legiats és més complex que el dels unipersonals, i l'incompliment pot comportar vicis que privin de validesa les decisions que s'adopten. Així, l'article 47.1 *e*) LPAC arriba a qualificar de nuls de ple dret els actes dictats prescindint de les normes que contenen les regles essencials per formar la voluntat dels òrgans col·legiats (*infra* § 17.71). Per regles essencials s'ha d'entendre el que és relatiu a la convocatòria de l'òrgan, al quòrum de

constitució, a les majories de decisió, i a alguns aspectes de funcionament de les sessions. Referent a això, la LRJSP conté una sèrie de preceptes bàsics (art. 15-18), que són aplicables a tot òrgan col·legiat administratiu, a excepció del cap o òrgan de govern dels tres nivells d'Administració territorial (DA 21a). És important destacar que, d'acord amb l'article 15.3 de la LRJSP: "L'acord de creació i les normes de funcionament dels òrgans col·legiats que dictin resolucions que tinguin efectes jurídics enfront de tercers han de ser publicats en el butlletí o diari oficial de l'Administració pública en què s'integren". Igualment, l'Administració que crea el nou òrgan pot publicar aquestes resolucions en altres mitjans de difusió que en garanteixin el coneixement. La llei també conté prescripcions addicionals només per a l'àmbit estatal (art. 19-22), que en algun punt també s'haurien de considerar essencials. Ara bé, obsta per a això el criteri de la STC 50/1999, FJ 7 i 8, que titlla d'inconstitucional el gruix dels articles 23-25 i 27 de la Llei 30/1992, sobre les funcions dels membres dels òrgans col·legiats i el règim de les actes, perquè són massa detallats i exhaustius, sense gaire argumentació més.

75. Les **regles aplicables als òrgans col·legiats** es poden agrupar entorn de la figura de cadascun dels subjectes que els integren (president, secretari i resta de membres) i a la celebració de les seves sessions, tal com fa SÁNCHEZ MORÓN (2021: 243-245). Així, el **president** representa l'òrgan, n'acorda la convocatòria, fixa l'ordre del dia, presideix i dirigeix les sessions, i té vot de qualitat. El **secretari** pot ser un membre de l'òrgan o un tercer assignat per l'Administració, sense el dret de vot; vetlla per la legalitat de l'actuació de l'òrgan; auxilia el president amb la convocatòria; estén acta de les sessions (es poden enregistrar i conservar), que s'ha d'aprovar en la mateixa reunió o en la següent, i certifica els acords adoptats, també a qui ho sol·liciti, tenint un interès legítim. Els **membres de l'òrgan** tenen dret a ser-hi convocats i a participar-hi en els termes que estableixen les **regles de funcionament**. Quant a aquestes últimes, la convocatòria s'ha de rebre amb l'antelació necessària (en l'Administració de l'Estat són dos dies, com també en l'Administració local), i ha de contenir l'ordre del dia, la documentació pertinent i les prescripcions operatives necessàries. Les **sessions poden ser presencials o a distància**, amb l'excepció establerta en el reglament intern, d'acord amb l'article 17.1 de la LRJSP. No s'especifica res sobre el possible caràcter mixt d'aquestes sessions. En vista de la redacció de la LRJSP, una part de la doctrina considera que no sembla possible celebrar reunions asíncrones dels òrgans col·legiats en què no existeix coincidència ni espacial ni temporal dels membres (ALGUACIL *et al.*, 2016: 174-176). No obstant això, no han estat pocs els òrgans col·legiats que han vist adaptades les seves normes de funcionaments o que han rebut instruccions de funcionament per permetre aquesta modalitat de reunions (vegeu, per exemple, la Resolució de 7 de juliol de 2016 de la Direcció General de Professionals del Servei Andalús de Salut per la qual es dicten instruccions per a la utilització de mitjans electrònics en les sessions dels tribunals qualificadors de les proves selectives convocades conjuntament per al desenvolupament de les ofertes d'ocupació pública del Servei Andalús de Salut corresponents als anys 2013, 2014 i 2015 i en les corresponents a l'oferta d'ocupació pública per a l'any 2016). D'altra banda, l'art. 17.2 de la LRJSP estableix que, per a una "(…) vàlida constitució de l'òrgan, a l'efecte de la celebració de sessions, deliberacions i presa d'acords, cal l'assistència, presencial o a distància, del president i secretari o, si n'és el cas, dels qui els supleixen, i la de la meitat, almenys, dels membres". Aquest precepte s'ha interpretat en la jurisprudència del TS de tal manera que **s'exigeix, per a la constitució vàlida de l'òrgan, la presència de la meitat dels membres** (i es computen en aquesta meitat el president i el secretari, o els qui els supleixen) (STS de 18 de desembre de 2017, ECLI:ES:TS:2017:4564). Això no obstant, en l'àmbit municipal, i en relació amb el ple de l'ajuntament (art. 46.2 *c*) de la LRBRL), la constitució vàlida queda establerta per un terç del mínim legal dels membres, que s'ha de mantenir durant tota la sessió. Aquesta normativa no queda desplaçada per la LRJSP. D'acord amb l'article 17.2 de la LRJSP, es permet que l'òrgan col·legiat decideixi les seves pròpies regles de convocatòria, si no han estat aprovades prèviament per les seves normes de funcionament. En aquestes regles es pot preveure una segona convocatòria amb un quòrum específic

per a la constitució vàlida de l'òrgan en aquesta convocatòria. No es poden abordar assumptes diferents dels de l'ordre del dia, excepte en cas d'assistència de tots els membres i el vot favorable de la majoria. Els qui salvin el vot (per abstenció o vot en contra) queden exempts de responsabilitat i, quan una llei ho permeti (art. 20 *a*) LJCA), poden impugnar l'acord. A més, com ja s'ha apuntat, cal tenir en compte que mitjançant el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, s'ha incorporat un nou apartat 3 a l'article 46 LBRL per permetre que els òrgans col·legiats de les entitats locals **puguin actuar a distància en supòsits excepcionals taxats estrictament**. Una **qüestió polèmica** que ha quedat dirimida per la jurisprudència del TS és la relativa a l'abast del **contingut de les actes dels òrgans col·legiats**. En aquest sentit, la jurisprudència entén: "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 febrer de 2021 – ECLI:ES:TS:2021:704).

5. L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA I L'AUTOMATITZACIÓ DE PROCEDIMENTS

76. Com s'explica més endavant (*infra* § 21.2), l'ús de la tecnologia és una de les eines que permet a l'Administració pública dur a terme les tasques i assolir els objectius que li ha encomanat l'ordenament jurídic. Igualment, l'ús d'aquesta tecnologia permet i facilita el desenvolupament de les activitats que s'expliquen aquí. La reforma administrativa operada el 2015 amb l'aprovació de la LPAC i de la LRJSP va intentar, amb escàs èxit, innovar en aquest àmbit (VELASCO RICO, 2017).

77. En l'àmbit intern de l'Administració, l'ús d'eines tecnològiques ha permès **millores significatives** en la gestió d'informació i documentació, la qual cosa ha simplificat i agilitzat els processos de gestió documental, en permetre als empleats públics accedir i compartir informació de manera més ràpida i eficient. Igualment, l'ús de sistemes tecnològics ha facilitat que els empleats públics es comuniquin més fàcilment a través d'eines com el correu electrònic i les videoconferències, la qual cosa ha millorat la **coordinació i l'eficiència en el treball en equip**. A més, la tecnologia ha comportat l'automatització de processos administratius, com la gestió de nòmines, la facturació i la gestió d'expedients, la qual cosa ha millorat l'**eficiència i la precisió en la gestió dels recursos públics**. Alhora, s'han implementat sistemes tecnològics de seguretat i protecció de dades, la qual cosa ha garantit la **confidencialitat i la integritat** de la informació gestionada per l'Administració pública. I, finalment, amb un impacte en l'exterior de l'organització administrativa, les eines tecnològiques han permès que les administracions ofereixin serveis en línia, com els registres electrònics, en què es poden presentar sol·licituds, i les seus electròniques, en què es facilita consultar d'informació, la qual cosa ha redundat en una millora de l'**accessibilitat i l'eficiència en l'atenció a la ciutadania**. En resum, en les últimes dècades, la tecnologia ha estat una eina fonamental per millorar l'eficiència, l'eficàcia i la transparència de l'administració pública a Espanya, en facilitar la gestió d'informació i documentació, la comunicació i col·laboració, l'automatització de processos, l'oferta de serveis en línia i la seguretat i protecció de dades.

6. BIBLIOGRAFIA

6.1. Bibliografia citada

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

Manuel ARENILLA SÁEZ (dir.), *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), pàg. 35-50.

Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de derecho administrativ*o, Tecnos, Madrid, 2016.

José Luis LÓPEZ HENARES, "Resumen del libro *The process and Organization of Goverment planning*, de John D. Millet", *Documentación Administrativa*, núm. 27 (1960), pàg. 73-82.

Luis ORTEGA ÁLVAREZ, "La nueva Ley española de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado", *Documentación Administrativa*, núm. 246-247 (1996), pàg. 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), pàg. 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), pàg. 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*, nova època, núm. 2 (2015), pàg. 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 i 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), pàg. 97-110.

Clara Isabel VELASCO RICO, "Novedades en materia de Administración electrónica", a Clara Isabel VELASCO RICO (dir.), *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, pàg. 125-156.

6.2. Bibliografia complementària recomanada

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), pàg. 302-317.

Matilde CARLÓN RUIZ, "Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 55 (2020), pàg. 119-150.

Agustín CERRILLO I MARTÍNEZ (dir.), *A las puertas de la Administración Digital*, INAP, Madrid, 2016,

Peter F. DRUCKER, *El ejecutivo eficaz*, Edhasa, Barcelona 1989.

Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (dir.) i Susana E. CASTILLO RAMOS–BOSSINI (coord.), *La administración digital*, Madrid, Dykinson, 2022.

Clara Isabel VELASCO RICO (dir.), *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.