

**PRESENTACION**

Por Gaspar ARIÑO ORTIZ ... .. 5

**EL MITO DE LA FUNCION COORDINADORA**

Por Luis BLANCO DE TELLA ... .. 21

**I. INTRODUCCION ... .. 25**

- 1. *Oscuridad del concepto de coordinación* ... .. 25
- 2. *Origen del problema, semántica y definiciones* ... .. 28

**II. LA CONFUSION EN LA DOCTRINA ... .. 35**

- 1. *Panorámica general* ... .. 35
- 2. *Distintas versiones del concepto de coordinación* ... .. 40
  - 2. 1. La coordinación como principio de organización ... .. 40
  - 2. 2. La coordinación como un concepto que expresa el fin de la organización ... .. 41
  - 2. 3. La coordinación como un elemento del concepto de organización ... .. 42
  - 2. 4. La coordinación como función concreta del dirigente administrativo ... .. 43
  - 2. 5. La coordinación como un concepto equivalente al de planificación o dependiente del mismo ... .. 43
  - 2. 6. La coordinación como un concepto incluido en la función de organizar, en sentido estricto, o como un efecto de la estructura formal ... .. 45
  - 2. 7. La coordinación como resultado o efecto del ejercicio de la función de mando ... .. 48

2. 8.	La coordinación como un aspecto o fase de la función de control ... ..	49
2. 9.	La coordinación como un resultado del sistema de comunicaciones de la organización ... ..	50
2.10.	La coordinación como un efecto de las relaciones interpersonales o de la actitud cooperadora de los miembros de la organización ... ..	53
2.11.	La coordinación como proceso de arbitraje de intereses.	55
2.12.	La coordinación como categoría de relaciones contrapuesta a la idea de jerarquía ... ..	56
2.13.	La coordinación como resultado o efecto del ejercicio del conjunto de funciones directivas ... ..	60
3.	<i>Un punto de aproximación entre las distintas versiones</i> ...	61
4.	<i>La coordinación en los esquemas analíticos de funciones directivas</i> ... ..	62

**III. LOS MECANISMOS «COORDINADORES» EN LA ESTRUCTURA DE LA ORGANIZACION** ... .. 69

1.	<i>Distinción entre mecanismos «coordinadores» y factores de coordinación</i> ... ..	69
2.	<i>Análisis crítico de los mecanismos «coordinadores»</i> ... ..	72
2.1.	El «coordinador» individual ... ..	72
2.1.1.	«Coordinador» interpuesto en la línea de autoridad.	72
2.1.2.	«Coordinador» en posición de apoyo ... ..	76
2.2.	Unidades administrativas «de coordinación» ... ..	85
2.2.1.	Denominaciones ... ..	85
2.2.2.	Contenido ... ..	86
2.2.3.	Rango ... ..	94
2.2.3.1.	Ministerios de Coordinación ... ..	95
2.2.3.2.	Referencia a los ministerios financieros ...	101
2.3.	Comisiones «de coordinación» y otros mecanismos análogos ... ..	105
2.3.1.	Clasificaciones ... ..	108
2.3.2.	Valor de las comisiones «de coordinación» ... ..	112
2.4.	Reuniones informales ... ..	116

**IV. LOS FACTORES DE COORDINACION** ... .. 121

1.	<i>Idea general</i> ... ..	121
2.	<i>Planificación y coordinación</i> ... ..	123



3. Factores orgánico-formales ... ..	126
3.1. La estructura horizontal ... ..	126
3.1.1. Grado de fraccionamiento de las actividades ...	127
3.1.2. La opción entre criterios de departamentalización.	130
3.2. La estructura vertical ... ..	134
3.2.1. Coordinación y esferas de autoridad ... ..	135
3.2.2. Coordinación y unidad de mando ... ..	139
4. Dirección « <i>stricto sensu</i> » ... ..	142
5. La función de control ... ..	144
6. Otros factores ... ..	146
 V. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA ES- PAÑOL ... ..	 149
1. Límites del comentario ... ..	152
2. Organos generales o interministeriales ... ..	152
2.1. El Consejo de Ministros ... ..	152
2.2. Las Comisiones Delegadas del Gobierno ... ..	153
2.3. El presidente del Gobierno ... ..	154
2.4. El vicepresidente o vicepresidentes ... ..	156
2.5. El ministro de la Presidencia ... ..	157
2.6. Las comisiones de subsecretarios ... ..	159
3. Organos y unidades departamentales ... ..	160
3.1. El ministro ... ..	160
3.2. El subsecretario ... ..	161
3.3. El secretario general técnico ... ..	163

**SOBRE EL DISEÑO DE LA ORGANIZACION Y OTRAS CUESTIONES**

Por Luis BLANCO DE TELLA ... ..	169
1. La estructura « <i>secundum personas</i> » o « <i>secundum rationem</i> ».	173
2. Alcance y límites de la organización formal ... ..	176
3. « <i>Staff</i> » personal y equipo directivo ... ..	178
4. Directores de proyecto y organizaciones por función-proyecto.	185
5. Requiem por una especialidad nonnata ... ..	191



## DELEGACION, SUSTITUCION Y AVOCACION INTER-ORGANICAS

Por Francisco GONZÁLEZ NAVARRO ... ..	199
<b>1. Introducción</b> ... ..	203
<b>1.1. Un tema doctrinal y normativamente inexhausto</b> ... ..	203
<b>1.2. De la transferencia de competencias administrativas en general. Concreción del tema de nuestro estudio</b> ... ..	205
<b>1.2.1. Transferencia de capacidad y transferencia de competencia</b> ... ..	205
<b>1.2.2. Transferencia de titularidad y transferencia de ejercicio</b> ... ..	206
<b>1.2.3. Transferencia realizada mediante norma jurídica y transferencia realizada mediante acto administrativo</b> ... ..	207
<b>1.2.4. Concreción del ámbito de nuestra investigación.</b>	207
<b>2. Delegación interorgánica</b> ... ..	208
<b>2.1. Concepto</b> ... ..	208
<b>2.1.1. Definición</b> ... ..	208
<b>2.1.2. Diferenciación de figuras afines</b> ... ..	211
<b>2.1.2.1. La delegación permanente</b> ... ..	212
<b>2.1.2.2. La «delegación de firma». Su contraste con la «délégation de signature» del Derecho francés</b> ... ..	212
<b>2.1.2.3. La organización desconcentrada</b> ... ..	217
<b>2.2. Naturaleza</b> ... ..	217
<b>2.2.1. Idea general</b> ... ..	217
<b>2.2.2. Transferencia de ejercicio de competencias administrativas</b> ... ..	220
<b>2.2.3. Transferencia realizada con la finalidad de facilitar el cumplimiento de los fines institucionales encomendados al órgano titular</b> ... ..	222
<b>2.2.4. Transferencia basada en una relación de confianza entre delegante y delegado</b> ... ..	223
<b>2.3. Clases</b> ... ..	224
<b>2.3.1. Idea general</b> ... ..	224
<b>2.3.2. Por el sujeto pasivo o delegado</b> ... ..	225
<b>2.3.2.1. Delegación plural con especificación «a posteriori» de las competencias que ha de ejercer cada delegado</b> ... ..	225
<b>2.3.2.2. Delegación con previsión de un delegado suplente</b> ... ..	225
<b>2.3.3. Por el objeto: delegación de la función de in-forme</b> ... ..	226

	<i>Págs.</i>
2.3.4. Por la causa: delegación «por carambola» ... ..	227
2.3.5. Por el contenido: delegación «ad libitum» ... ..	230
2.4. Regulación ... ..	231
2.4.1. Administración estatal ... ..	231
2.4.2. Administración local ... ..	232
2.5. Sujetos ... ..	232
2.5.1. Idea general ... ..	232
2.5.2. Administración estatal ... ..	234
2.5.3. Administración local ... ..	235
2.6. Objeto ... ..	235
2.6.1. Idea general ... ..	235
2.6.2. Prohibiciones generales ... ..	237
2.6.3. Prohibiciones especiales ... ..	238
2.7. Forma ... ..	239
2.7.1. De la norma legitimadora ... ..	239
2.7.2. Del acto de delegación ... ..	240
2.8. Efectos ... ..	241
2.8.1. En general ... ..	241
2.8.2. Imposibilidad de que, mientras subsista la delegación, pueda actuar el delegante las competencias cuyo ejercicio ha delegado, salvo en el caso de avocación permitida por la Ley ... ..	241
2.8.3. Recurso de alzada contra los actos dictados por delegación ... ..	243
2.8.3.1. Prohibición de delegar la facultad de resolver los recursos de alzada contra actos dictados por el órgano en que se delega ... ..	243
2.8.3.2. Órgano que conoce de la alzada contra actos del delegado actuando como tal ... ..	243
2.8.4. Recurso de reposición contra los actos dictados por delegación ... ..	244
2.8.4.1. Posibilidad de incluir en la delegación la facultad de resolver los recursos de reposición ... ..	244
2.8.4.2. Órgano que conoce de la reposición contra actos del delegado actuando como tal ... ..	245
2.8.4.3. Órgano ante el que puede interponerse el recurso ... ..	245
2.9. Extinción ... ..	247
3. <i>Sustitución interorgánica</i> ... ..	250
3.1. Concepto ... ..	250
3.1.1. Definición ... ..	250
3.1.2. Diferenciación de figuras afines ... ..	250
3.1.2.1. Sustitución en sentido amplio ... ..	250

3.1.2.2.	Sustitución transitoria del titular del órgano ... ..	250
3.1.2.3.	Subrogación ... ..	251
3.2.	Naturaleza ... ..	252
3.3.	Clases ... ..	252
3.3.1.	Sustitución intersubjetiva y sustitución interorgánica ... ..	252
3.3.2.	Sustitución total o parcial ... ..	252
3.3.3.	Sustitución por órganos preexistentes o por órganos creados a tal fin ... ..	253
3.3.4.	Sustitución simple y sustitución necesitada de ratificación ... ..	253
3.4.	Regulación ... ..	253
3.5.	Sujetos ... ..	254
3.6.	Forma ... ..	254
3.6.1.	De la norma legitimadora ... ..	254
3.6.2.	Del acto de sustitución ... ..	254
3.7.	Efectos ... ..	255
3.7.1.	Transferencia del ejercicio de la competencia ... ..	255
3.7.2.	Recursos ... ..	255
3.8.	Extinción ... ..	256
4.	<i>Avocación interorgánica</i> ... ..	256
4.1.	Concepto ... ..	256
4.1.1.	Definición ... ..	256
4.1.2.	Diferenciación de figuras afines ... ..	257
4.1.2.1.	Revocación de la delegación ... ..	257
4.1.2.2.	Fiscalización en vía de recurso ... ..	259
4.1.2.3.	Decisión de un conflicto de competencias. ... ..	260
4.2.	Naturaleza ... ..	260
4.3.	Clases ... ..	261
4.3.1.	Avocación intersubjetiva y avocación interorgánica ... ..	261
4.3.2.	Avocación interorgánica estatal y local ... ..	261
4.3.3.	Avocación espontánea o provocada ... ..	261
4.4.	Regulación ... ..	263
4.5.	Objeto ... ..	263
4.6.	Forma ... ..	264
4.6.1.	De la norma legitimadora ... ..	264
4.6.2.	Del acto de avocación ... ..	266
4.6.2.1.	Notificación al interesado ... ..	266
4.6.2.2.	Mención expresa de la disposición legal que autoriza la avocación ... ..	266
4.7.	Efectos ... ..	267

4.7.1. Transferencia del ejercicio de la competencia decisora en un determinado asunto ... ..	267
4.7.2. Recursos contra la decisión ... ..	267
4.8. Extinción ... ..	267
5. <i>Figuras afines que no suponen transferencia de competencia ni de su ejercicio</i> ... ..	267
5.1. Idea general ... ..	267
5.2. Sustitución transitoria del titular del órgano (suplencia). ... ..	268
5.2.1. Concepto ... ..	268
5.2.1.1. Definición ... ..	268
5.2.1.2. Diferenciación de figuras afines ... ..	269
5.2.2. Naturaleza ... ..	270
5.2.3. Clases ... ..	270
5.2.3.1. Por la designación del suplente: automática o no automática ... ..	270
5.2.3.2. Por su contenido o alcance: total o parcial. ... ..	271
5.2.3.3. Por la causa: inexistencia de titular o imposibilidad material de actuar ... ..	272
5.2.4. Regulación ... ..	272
5.2.5. Forma ... ..	273
5.2.5.1. De la norma legitimadora ... ..	273
5.2.5.2. Del acto de designación del suplente ... ..	273
5.2.6. Efectos ... ..	274
5.2.6.1. Frente a terceros ... ..	274
5.2.6.2. Frente al titular ... ..	275
5.2.7. Extinción ... ..	276
5.3. Encargo, misión, comisión o representación ... ..	276
5.3.1. Concepto ... ..	276
5.3.2. Régimen ... ..	276
6. <i>Resumen y conclusiones</i> ... ..	277
6.1. Resumen ... ..	277
6.2. Conclusiones ... ..	282
7. <i>Apéndice (legislación portuguesa: decreto-ley núm. 48.059, de 23 de noviembre de 1967)</i> ... ..	284

## LOS INFORMES ADMINISTRATIVOS

Por Francisco GONZÁLEZ NAVARRO ... ..	295
1. <i>Introducción</i> ... ..	299

2.	Concepto, naturaleza, regulación y clases ... ..	300
2.1.	Concepto ... ..	300
2.1.1.	Definición ... ..	300
2.1.2.	Terminología ... ..	300
2.1.3.	Diferenciación de figuras afines ... ..	302
2.1.3.1.	Informes e informaciones a particulares.	302
2.1.3.2.	Informes y mociones ... ..	307
2.1.3.3.	Informes y autorizaciones ... ..	307
2.1.3.4.	Informes y aprobaciones ... ..	308
2.1.3.5.	Informes y propuestas ... ..	309
2.1.3.6.	Informes y pliegos de cargos ... ..	309
2.1.3.7.	Informes y resoluciones ... ..	310
2.2.	Naturaleza ... ..	312
2.2.1.	Idea general ... ..	312
2.2.2.	Acto administrativo ... ..	312
2.2.3.	Es instrumento de aportación de datos procesales o de comprobación de los mismos ... ..	314
2.2.4.	Constituye actividad de instrucción encomendada a un órgano administrativo distinto de aquel a quien compete iniciar, instruir o resolver el procedimiento ... ..	319
2.2.5.	Constituye una manifestación del llamado «auxilio administrativo» ... ..	321
2.3.	Regulación ... ..	323
2.3.1.	Idea general ... ..	323
2.3.2.	Administración del Estado ... ..	323
2.3.2.1.	Normativa general ... ..	323
2.3.2.2.	Normas especiales ... ..	325
2.3.3.	Administración local ... ..	325
2.4.	Clases ... ..	326
2.4.1.	Preceptivos y facultativos ... ..	326
2.4.2.	Vinculantes y no vinculantes ... ..	329
2.4.3.	Otras clases de informes ... ..	331
3.	Procedimiento ... ..	333
3.1.	Idea general ... ..	333
3.2.	Petición del informe ... ..	334
3.2.1.	Sujeto ... ..	334
3.2.2.	Forma ... ..	336
3.2.3.	Documentos que deben acompañarse ... ..	336
3.2.4.	Tiempo ... ..	337
3.3.	Elaboración y remisión del informe ... ..	338
3.3.1.	Sujeto ... ..	338



	<i>Págs.</i>
3.3.2. Forma ... ..	338
3.3.2.1. Forma de elaboración ... ..	338
3.3.2.2. Forma de redacción ... ..	338
3.3.3. Documentos que deben acompañarse ... ..	340
3.3.4. Tiempo ... ..	340
<b>4. Efectos ... ..</b>	<b>341</b>
<b>4.1. Del informe ... ..</b>	<b>341</b>
4.1.1. Eficacia sobre la resolución ... ..	341
4.1.1.1. Eficacia decisora ... ..	341
4.1.1.2. Comunicación de la resolución al órgano informante ... ..	343
4.1.2. Eficacia probatoria ... ..	343
4.1.2.1. Fuerza probatoria del informe ... ..	343
4.1.2.2. Informes antagónicos ... ..	345
4.1.3. ¿Eficacia remuneratoria? Honorarios profesiona- les e informes ... ..	348
4.1.4. Responsabilidad por la emisión de informes ile- gales ... ..	350
4.1.5. Eficacia excluyente ... ..	352
4.1.6. Publicación de ciertos informes ... ..	354
<b>4.2. De la no petición de informes preceptivos ... ..</b>	<b>354</b>
4.2.1. Anulabilidad de la resolución que pone fin al pro- cedimiento ... ..	354
4.2.2. Imposibilidad de subsanación ... ..	363
<b>4.3. Del silencio del organismo informante ... ..</b>	<b>365</b>
4.3.1. Prosecución de las actuaciones y posible exigencia de responsabilidad ... ..	365
4.3.2. Valoración positiva ... ..	365
<b>5. Examen especial de los informes sobre proyectos de dispo- siciones generales de la Administración del Estado ... ..</b>	<b>366</b>
5.1. Idea general ... ..	366
5.2. Informe del Consejo de Estado. En especial, la interven- ción del Consejo de Estado en los Reglamentos ejecutivos de las leyes ... ..	367
5.2.1. Idea general ... ..	367
5.2.2. Los artículos 17, 6), LOCE y 10, 6), LRJ. Proble- mas que plantean ... ..	367
5.2.3. Evolución histórica del informe sobre Reglamen- tos de ejecución de las leyes ... ..	369
5.2.4. El principio de jerarquía normativa como funda- mento de la intervención del Consejo de Estado. ... ..	370

	<i>Pags.</i>
5.2.5. Casos en que procede ... ..	371
5.2.5.1. El informe del Consejo de Estado es preceptivo siempre que se trate de un Reglamento de ejecución de una o varias leyes.	371
5.2.5.2. Procede a menos que se le excluya expresamente ... ..	375
5.2.5.3. La invocación del carácter provisional de la norma no empece a que el informe del Consejo de Estado deba solicitarse y evacuarse con anterioridad a la publicación y consiguiente entrada en vigor de la misma ... ..	377
5.2.5.4. El informe del Consejo de Estado es exigible tanto si el Reglamento desarrolla la totalidad de la Ley como si la desarrolla parcialmente ... ..	380
5.2.5.5. Es asimismo procedente cuando se trata de un Reglamento que modifica otro que, en su día, fue informado por el Consejo de Estado ... ..	381
5.2.5.6. Tampoco puede eludirse en caso de urgencia, salvo que se trate de órdenes ministeriales que no sean de organización, personal y procedimiento ... ..	384
5.2.6. Consecuencias invalidatorias que se ligan a la omisión de este informe ... ..	386
5.2.7. La moción del Consejo de Estado de 22 de mayo de 1969 en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.	387
5.3. Informe de las Secretarías Generales Técnicas o de las Subsecretarías ... ..	391
5.3.1. El texto legal. Dudas que suscita ... ..	391
5.3.2. Consecuencias anulatorias que se ligan a la omisión de este informe ... ..	393
5.3.3. Atenuación del rigor en la exigencia de este informe ... ..	400
5.4. Informe de corporaciones sectoriales de base privada, de corporaciones locales y de entes institucionales ... ..	403
5.4.1. El texto legal ... ..	403
5.4.2. ¿Tiene carácter preceptivo este informe? ... ..	403
5.5. «Aprobación» por la Presidencia del Gobierno de determinadas disposiciones ... ..	409
5.5.1. El texto legal ... ..	409
5.5.2. «Aprobación» por la Presidencia e informe preceptivo del Consejo de Estado. El problema de la prioridad ... ..	410

	<u>Págs.</u>
5.5.2.1. Planteamiento ... ..	410
5.5.2.2. Naturaleza de la «aprobación» de que aquí se trata ... ..	410
5.5.3. «Aprobación» presunta ... ..	413
5.6. Informe de los ministros no proponentes ... ..	414
5.6.1. El texto legal ... ..	414
5.6.2. Objeto ... ..	415
5.6.3. Plazo ... ..	415
5.6.4. Informe ministerial e informe preceptivo del Consejo de Estado ... ..	417
6. <i>Resumen y conclusiones</i> ... ..	419
6.1. Resumen ... ..	419
6.2. Conclusiones ... ..	422
INDICE DE AUTORES ... ..	425
INDICE GENERAL ... ..	431

