

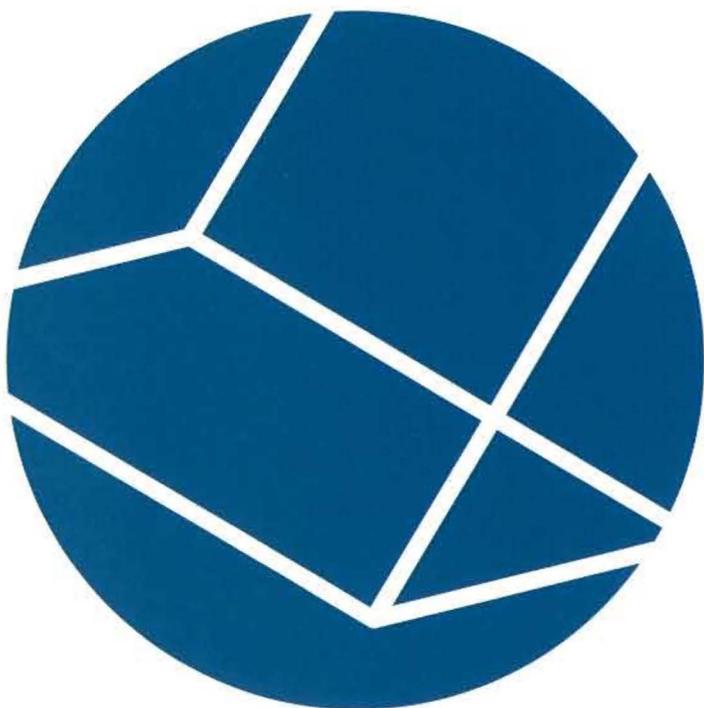
# La administración de la escasez

Los fundamentos de la actividad  
administrativa de adjudicación  
de derechos limitados en número

*Luis Arroyo*

*Dolores Utrilla (dirs.)*

*Prólogo de Luis Ortega*



58.100

LUIS ARROYO Y DOLORES UTRILLA  
(DIRS.)

# LA ADMINISTRACIÓN DE LA ESCASEZ

Los fundamentos de la actividad  
administrativa de adjudicación  
de derechos limitados en número

Prólogo de  
Luis Ortega



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2015

## ÍNDICE

	Pág.
ABREVIATURAS .....	15
PRÓLOGO, <i>por Luis Ortega</i> .....	19
NOTA PREVIA .....	23
<b>CAPÍTULO I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE ADJUDICACIÓN DE DERECHOS LIMITADOS EN NÚMERO. BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS, <i>por Luis Arroyo Jiménez y Dolores Utrilla Fernández-Bermejo...</i></b> .....	<b>25</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	25
1.1. Pluralismo .....	25
1.2. Sistema .....	27
2. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL .....	28
2.1. Los derechos públicos subjetivos limitados en número .....	28
2.1.1. El recurso .....	29
2.1.2. La escasez .....	31
2.2. La actividad administrativa de adjudicación .....	35
2.2.1. Alcance .....	35
2.2.2. Caracteres .....	37
2.2.3. Criterios .....	38
3. PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS .....	41
3.1. Sentido y exigencias de la construcción sistemática .....	41
3.2. Estructura y contenido del libro .....	44

	Pág
<b>CAPÍTULO II. LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE ADJUDICACIÓN DE DERECHOS LIMITADOS EN NÚMERO, por Luis Arroyo Jiménez .....</b>	<b>47</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	47
1. Sentido de una aproximación constitucional.....	47
2. Alcance y límites de una aproximación constitucional .....	49
2. IGUALDAD.....	50
2.1. Las diferentes caras de la igualdad.....	50
2.2. La creación del sistema .....	53
2.3. La definición de los criterios de adjudicación .....	55
2.4. El procedimiento y la decisión administrativa de adjudicación .....	58
2.5. La igualdad de oportunidades en los procedimientos de adjudicación .....	60
3. LIBERTAD.....	64
3.1. La adjudicación de derechos constitucionales a acciones negativas .....	64
3.2. La creación del sistema .....	66
3.3. La definición de los criterios de adjudicación .....	71
3.4. El procedimiento y la decisión de adjudicación .....	73
4. PRESTACIÓN.....	76
4.1. La adjudicación de derechos constitucionales a acciones positivas, de crédito y reales .....	76
4.2. La creación del sistema y la definición de los criterios de adjudicación....	77
4.3. El procedimiento y la decisión de adjudicación .....	84
5. IMPARCIALIDAD .....	86
5.1. La imparcialidad como neutralidad.....	86
5.2. El procedimiento y la decisión de adjudicación .....	88
6. OBJETIVIDAD.....	90
6.1. La adjudicación objetiva de recursos escasos .....	90
6.2. La definición de los criterios de adjudicación .....	91
6.3. El procedimiento y la decisión de adjudicación .....	93
7. EPICACIA.....	94
7.1. Eficacia y eficiencia.....	94
7.2. La creación del sistema .....	96
7.3. La definición de los criterios de adjudicación .....	98
7.4. El procedimiento y la decisión de adjudicación .....	100
8. TRANSPARENCIA .....	101
8.1. Publicidad y transparencia.....	101
8.2. El procedimiento y la decisión de adjudicación .....	102

	Pág
<b>CAPÍTULO III. LAS AUTORIZACIONES LIMITADAS EN NÚMERO EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA, por Johan Wolswinkel .....</b>	109
1. INTRODUCCIÓN .....	109
2. AUTORIZACIONES LIMITADAS EN NÚMERO: DELIMITACIÓN CONCEPTUAL .....	111
3. UNA PERSPECTIVA EUROPEA: LAS LIBERTADES DE CIRCULACIÓN ...	114
4. PUNTO DE PARTIDA: REGÍMENES DE AUTORIZACIÓN .....	117
5. LIMITACIÓN DEL NÚMERO DE AUTORIZACIONES .....	119
6. CONVOCATORIA DE LICITACIÓN .....	125
7. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN .....	130
8. ÁMBITO TEMPORAL .....	133
9. CONCLUSIONES .....	135
<b>CAPÍTULO IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN DE DERECHOS LIMITADOS EN NÚMERO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL, por Ferdinand Wollenschläger .....</b>	139
1. INTRODUCCIÓN .....	139
2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO: SIGNIFICADO Y ALCANCE .....	140
3. FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS .....	144
3.1. El desarrollo de una teoría del procedimiento como tarea de la ciencia del Derecho administrativo .....	144
3.2. La teoría de los procedimientos tipo como nivel intermedio en la construcción sistemática del procedimiento administrativo .....	146
3.3. Perspectivas metodológicas .....	149
3.4. Interés científico .....	150
4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN COMO PROCEDIMIENTO TIPO .....	151
4.1. Fases del procedimiento .....	151
4.1.1. Fase de preparación .....	151
4.1.1.1. El deber de fijar las bases de la adjudicación .....	153
4.1.1.2. Naturaleza jurídica de las bases de la adjudicación .....	154
4.1.1.3. Carácter vinculante de las bases de la adjudicación .....	154
4.1.2. Fase de convocatoria .....	156
4.1.3. Fase de solicitud .....	156
4.1.4. Fase decisoria .....	157
4.1.4.1. Bases constitucionales y europeas del programa decisorio .....	157
4.1.4.2. Criterios de adjudicación .....	158
4.1.4.3. Margen de apreciación de la Administración .....	163

	Pág.
4.1.5. Fase de resolución .....	167
4.1.5.1. La estructura del proceso de exteriorización de la voluntad administrativa y las formas de actuación de la Administración adjudicadora .....	168
4.1.5.2. Motivación .....	169
4.1.5.3. Plazo .....	170
4.1.5.4. Notificación .....	171
4.1.6. Terminación sin resolución: el archivo .....	172
4.2. Procedimientos independientes .....	173
4.3. Especialidades procedimentales .....	174
4.3.1. Deberes de documentación .....	175
4.3.2. Mandato de neutralidad .....	175
4.4. Sujetos del procedimiento .....	178
4.5. Régimen de irregularidades .....	179
4.5.1. La exigencia de una teoría equilibrada de los efectos de las irregularidades .....	180
4.5.1.1. Principio .....	180
4.5.1.2. Distinción entre las infracciones de las disposiciones materiales y procedimentales del programa decisorio ...	181
4.5.2. Efectos de las irregularidades según la forma de actuación administrativa .....	184
4.5.2.1. Actuación a través de acto administrativo .....	184
4.5.2.2. Actuación a través de convenio .....	188
4.5.3. Estabilidad de la decisión .....	190
4.5.3.1. La firmeza de los actos de adjudicación .....	191
4.5.3.2. El principio de estabilidad .....	192
4.5.3.3. Cargas de reclamar y normas preclusivas .....	194
4.5.3.4. Ruptura de la firmeza: deberes de anulación y rescisión.	194
4.5.4. Tratamiento de algunos vicios de procedimiento .....	195
4.5.4.1. Omisión del deber de tramitación del procedimiento de adjudicación .....	195
4.5.4.2. Deficiencias documentales .....	196
4.5.4.3. Notificación deficiente, frustración de la tutela judicial y estabilidad del acto .....	196
5. REFLEXIONES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN Y LA TEORÍA DEL PROCEDIMIENTO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMÁN .....	197
5.1. Las causas del aumento de importancia del procedimiento administrativo y de su regulación .....	198
5.2. Las consecuencias de la revalorización del procedimiento administrativo .	201

	Pág.
<b>CAPÍTULO V. LA TUTELA DE LOS COMPETIDORES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE ADJUDICACIÓN, por Silvia Díez Sastre.</b>	205
1. PLANTEAMIENTO .....	205
2. PRECISIONES METODOLÓGICAS .....	208
2.1. La construcción de un tipo procedimental: el procedimiento administrativo de adjudicación .....	208
2.1.1. El carácter competitivo del procedimiento de adjudicación .....	209
2.1.2. El carácter bifásico del procedimiento de adjudicación .....	210
2.1.3. El efecto negativo para terceros de la decisión de adjudicación ...	212
2.2. La proyección de las exigencias de tutela judicial efectiva sobre la actividad administrativa de adjudicación .....	213
2.2.1. La tutela judicial efectiva como mandato de equilibrio de los intereses en juego .....	213
2.2.2. Los posibles tipos de tutela: primaria y secundaria .....	214
3. LA TUTELA RESTITUTORIA O PRIMARIA DE LOS COMPETIDORES ...	218
3.1. El presupuesto de la tutela primaria: la posición jurídico-subjetiva de los competidores .....	218
3.1.1. El derecho a la participación en un procedimiento conforme a Derecho .....	218
3.1.2. El derecho a la adjudicación .....	220
3.1.3. El derecho a la conservación del beneficio adjudicado .....	221
3.2. El momento de la tutela restitutoria: antes y después de la decisión de adjudicación .....	222
3.2.1. El reforzamiento de la tutela primaria antes de la decisión de adjudicación .....	222
3.2.2. La limitación de la tutela primaria después de la decisión de adjudicación .....	222
3.3. La proyección de la tutela judicial efectiva sobre la configuración del procedimiento administrativo y de los criterios de adjudicación .....	224
3.3.1. Los criterios materiales y formales de adjudicación .....	225
3.3.2. Las exigencias procedimentales derivadas de la tutela judicial efectiva .....	226
3.4. El control judicial de las decisiones de adjudicación .....	230
3.4.1. Las características del procedimiento de control .....	230
3.4.2. Los parámetros sustantivos de control de la decisión de adjudicación .....	233

4. LA TUTELA RESARCITORIA O SECUNDARIA DE LOS COMPETIDORES.....	234
4.1. El carácter subsidiario de la tutela secundaria respecto a la tutela primaria.....	234
4.2. Los presupuestos de la tutela secundaria.....	235
4.2.1. El daño indemnizable.....	236
4.2.2. La determinación de la relación de causalidad. En especial, la teoría de la pérdida de oportunidad.....	238
4.2.3. La imputación del daño: ¿admisibilidad de un criterio de culpa? ...	241
 BIBLIOGRAFÍA.....	 243
RELACIÓN DE AUTORES.....	259