

**Nº 33**  
**Primer trimestre 2023**

# Gablex

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

---

## **Número 33. Marzo 2023**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y  
REDALYC**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.  
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.  
Funcionario de carrera en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



**D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.  
Secretaria de Gobierno Local.

**D. Jordi Gimeno Beviá**

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.  
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y  
Justicia. Gobierno de Cantabria.  
Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La  
Mancha.

**D. José Joaquín Jiménez Vacas**

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior  
de Administración General de la Comunidad de Madrid

**D. Javier Mendoza Jiménez**

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de  
la Universidad de La Laguna.





## SUMARIO

### EDITORIAL

El Consejo de Redacción ..... 12

### **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

#### **SECCIÓN NACIONAL**

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA: EL PARLAMENTO EUROPEO  
D<sup>a</sup> María Barahona Migueláñez..... 17

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS  
D<sup>a</sup> Diana Asín Olano.....61

LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA COVID-19. RELACIONES DE DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA  
D<sup>a</sup> Ana Leonor Ruiz Castillo.....125

LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA EXCLUSIÓN DEL ÁMBITO DE LA NORMA FORAL DE CONTRATACIÓN DE DETERMINADOS NEGOCIOS SOBRE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ACUERDOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA DE MEDICAMENTOS.



D. Francisco José Negro Roldán .....205

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL I+D+I.  
MENCIÓN ESPECIAL A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54  
DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

D<sup>a</sup> Bárbara Lucía Romojaro Alonso.....281

EL DESBORDAMIENTO DEL LEGISLADOR ESPAÑOL EN  
TORNO A LA MATERNIDAD SUBROGADA

D. Ángel Corredor Agulló.....313

### **SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO**

LA UNIÓN EUROPEA REGULA INTERNET: CONTENIDOS,  
TRANSPARENCIA Y ALGORITMOS EN LA NUEVA DSA

D. Salvatore Gabriele.....389

### **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

EL JUICIO DE VIABILIDAD DE LA OFERTA INICIALMENTE  
INCURSA EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD, PESE A  
LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA, NO PUEDE  
CONVERTIRSE EN UN ACTO DE FE CIEGA

D. Jaime Pintos Santiago

D<sup>a</sup>. María Dolores Fernández Uceda.....479

### **RECENSIÓN DE LIBROS**

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023



Castilla-La Mancha

<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO  
Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA

Autor: D. Jaime Pintos Santiago

Autor recensión: D. José Antonio Moreno Molina.....491

**BASES DE PUBLICACIÓN..... 498**



## EDITORIAL

En el número 33 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a uno de internacional, una reseña de jurisprudencia, y una reseña de un libro, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D<sup>a</sup> María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título "La democracia representativa en el nivel europeo de gobernanza: el parlamento europeo".

El futuro de la democracia europea trabajo en palabras de su autor pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad y la conexión con los ciudadanos europeos.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D<sup>a</sup>. Diana Asín Olano que aborda exhaustivamente "La participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos"



<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

A continuación, D<sup>a</sup> Ana Leonor Ruiz Castillo realiza con brillantez un análisis jurídico de “La actividad parlamentaria durante la pandemia covid-19”.

D. Francisco José Negro Roldán analiza minuciosamente “La competencia de la comunidad foral en materia de contratación pública y la exclusión del ámbito de la norma foral de contratación de determinados negocios sobre servicios jurídicos y de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos”. El autor enfatiza en la naturaleza de la competencia foral, cualitativamente diferente de las de mero desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas de régimen común y en sus consecuencias. Se compara la competencia en materia de contratos con la que Navarra tiene en materia de función pública, y se aplica la doctrina que sobre esta última estableció el Tribunal Constitucional.

A continuación, D<sup>a</sup> Bárbara Lucía Romojaro Alonso aborda un tema de máximo interés como es “La contratación pública en el ámbito del I+D+I. mención especial a la disposición adicional 54 de la ley de contratos del sector público” con el objetivo de aportar claridad en la aplicación práctica de la misma.

El último artículo de la sección nacional corresponde a D. Ángel Corredor Agulló que trata otro tema de máxima actualidad como es el “El desbordamiento del legislador español en torno a la maternidad subrogada” desde una perspectiva jurisprudencial, legal y doctrinal.

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Salvatore Gabriele sobre “La unión europea regula la



**Castilla-La Mancha**

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

internet: contenidos, transparencia y algoritmos en la nueva DSA”.

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Fernández Uceda, tratan con claridad y brillantez “El juicio de viabilidad de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad, pese a la discrecionalidad técnica, no puede convertirse en un acto de fe ciega”

Por último, la Revista se cierra con una reseña de un exquisito libro sobre “Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública” de D. Jaime Pintos Santiago. El autor de la reseña es D. José Antonio Moreno Molina.

El Consejo de Redacción

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**RECENSIONES DE LIBROS**





**PINTOS SANTIAGO, J., LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA, EDITORIAL INAP, COLECCIÓN MONOGRAFÍAS, MADRID, 2017. ISBN: 978-84-7351-581-8**

**Autor recensión:**

**D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Castilla-La Mancha

Uno de los objetivos fundamentales del vigente Derecho de la Unión Europea sobre contratación pública viene dado por su uso estratégico y la necesidad de que las administraciones y entidades públicas utilicen las compras públicas, que suponen alrededor de una quinta parte del PIB europeo<sup>1</sup>, en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos,

---

<sup>1</sup> Comisión Europea: "Fichas temáticas del semestre europeo. Contratación Pública", [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement-es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement-es.pdf) (fecha de consulta 17 de marzo de 2022).



la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles<sup>2</sup>.

Así lo consagra la norma de cabecera del Derecho de la Unión en la materia, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que sigue la hoja de ruta marcada por la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador<sup>3</sup>.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 22 de abril de 2021, Comisión/Austria, asunto C-537/19 (ECLI:EU:C:2021:319), recuerda en su fundamento jurídico 42 que "la Directiva 2004/18, al igual que las demás directivas en materia de contratos públicos, persigue el objetivo, como se desprende en esencia de su considerando 2, de garantizar que, en la adjudicación de contratos públicos, se respeten en particular la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de dichas libertades, en particular, la igualdad de trato, la no discriminación,

---

<sup>2</sup> GIMENO FELIÚ, J.M., *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: de la burocracia a la estrategia (el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014 y *La Ley de contratos de sector público 9/2017 sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019.

<sup>3</sup> Documento de la Comisión COM 2010, 2020.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

la proporcionalidad y la transparencia, y de garantizar que la adjudicación de los contratos públicos esté abierta a la competencia (sentencias de 12 de julio de 2001, Ordine degli Architetti y otros, C-399/98, EU:C:2001:401, apartados 52 y 75, y de 27 de noviembre de 2019, Tedeschi y Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, EU:C:2019:1023, apartado 33)”

El libro de PINTOS SANTIAGO, abogado experto en contratación pública y profesor de la Universidad a Distancia de Madrid, que recoge la investigación desarrollada para su tesis doctoral, defiende la positivización de los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública en el marco de las directivas de contratación pública y la legislación española de trasposición de las mismas.

Destaca la publicación la decisiva importancia en el Derecho de la contratación pública de los principios generales, que se caracterizan por su transversalidad, ya que alcanzan y se manifiestan en todas las fases contractuales, preparatorias y ejecutorias. El autor, que maneja destacadamente el acervo comunitario europeo a lo largo de todo su trabajo, subraya la doctrina al respecto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que ha venido destacando en los últimos años de forma reiterada que la obligación de respeto de los principios de objetividad, imparcialidad y no discriminación en la adjudicación de los contratos públicos es la esencia de la regulación normativa de éstos.



El fruto de la investigación del Dr. PINTOS SANTIAGO se ha visto posteriormente reflejado en la doctrina del Tribunal del TJUE, que, en su relevante sentencia de 30 de enero de 2020, asunto C 395/18 (ECLI:EU:C:2020:58), declara en su fundamento jurídico 38, que:

“El artículo 18 de la Directiva 2014/24, titulado «Principios de la contratación», es el primer artículo del capítulo II de esta Directiva, dedicado a las «normas generales» relativas a los procedimientos de contratación. Por tanto, al establecer en el apartado 2 de dicho artículo que los operadores económicos deben cumplir, en la ejecución del contrato, las obligaciones en materia medioambiental, social y laboral, el legislador de la Unión quiso erigir este requisito en principio, al igual que los demás principios contemplados en el apartado 1 del citado artículo, a saber, los principios de igualdad de trato, de no discriminación, de transparencia y de proporcionalidad, así como de prohibición de excluir la contratación del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 o de restringir artificialmente la competencia” (el subrayado es añadido).

De ello se deduce para el TJUE que los requisitos sociales y ambientales constituyen, en la configuración general de la Directiva sobre contratación pública, un valor cardinal por cuyo respeto deben velar los Estados miembros en virtud del propio tenor literal del artículo 18, apartado 2, de la misma norma.

Se aborda en la monografía, con una perspectiva más amplia, el Derecho global administrativo y su progresivo desarrollo en el ámbito de la contratación pública.



En este sentido, la Agenda 2030 de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible<sup>4</sup>, plantea los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), entre los cuales el objetivo nº 12, de carácter transversal, propone garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles y “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (meta 12.7).

También la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP), consagra estos principios y llega más allá incluso que la Directiva 2014/24 que incorpora al ordenamiento jurídico español, con su artículo 1.3 al frente, al determinar la aplicación en toda la contratación pública “de manera transversal y preceptiva” de criterios sociales y medioambientales<sup>5</sup>.

Sin embargo, el proceso hacia una verdadera compra pública sostenible y estratégica se encuentra en una fase inicial y queda todavía mucho camino por recorrer para su consecución<sup>6</sup>, debiendo superar dificultades entre las

---

<sup>4</sup> Resolución de Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 (A/70/L.1).

<sup>5</sup> MEDINA ARNÁIZ, T., “El destino de las cláusulas sociales en la contratación pública”, *Observatorio de los contratos públicos 2018* (dir. GIMENO FELIÚ y coord. DE GUERRERO MANSO), Aranzadi, 2019, Cizur Menor, p. 273.

<sup>6</sup> HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.I., “El largo camino hacia la contratación pública socialmente responsable”, *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Dr. D. Francisco CLAVIJO HERNÁNDEZ* (Dir. ROMERO PI y GÉNOVA GALVÁN; coord. Melero Bosch y Navarro Frías), Aranzadi, Cizur Menor, 2019.



que se encuentra, como ha advertido BLANCO LÓPEZ<sup>7</sup>, la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, fijada en resoluciones como la 660/2018 o las 234 y 235/2019, que están limitando de forma considerable la introducción de aspectos sociales en los procedimientos de contratación<sup>8</sup>.

El "Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2018, 2019 y 2020" de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que además de dar cumplimiento a las obligaciones de información impuestas por las directivas europeas de contratación pública, también pretende "servir de apoyo en el diagnóstico de las debilidades y fortalezas de nuestro sistema de contratación pública" (pág. 7), reflexiona sobre la complejidad de la contratación pública estratégica, identificando como una fuente de inseguridad jurídica la falta de una interpretación unívoca del principio de vinculación de las cláusulas estratégicas (sociales, medioambientales, innovadoras) con el objeto del contrato.

---

<sup>7</sup>BLANCO LÓPEZ, F., "La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 18 (2018, ejemplar dedicado a "La Ley de Contratos del Sector Público"), págs. 139 y ss.

<sup>8</sup> Puede verse en este sentido SANMARTÍN MORA, M. A., "Los planes de igualdad en la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales", [www.obcp.es](http://www.obcp.es), consultado el 16 de marzo de 2022



En este marco normativo y jurisprudencial, obras como la del profesor PINTOS SANTIAGO impulsan una mejor contratación pública y su dimensión más humana, sostenible y estratégica, lo que resulta esencial en el actual momento de ejecución de los fondos de recuperación "Next Generation EU"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> GIMENO FELIÚ, "Los fondos europeos "next generation" como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: Hacia una nueva cultura funcional y no formal", *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 214 (2021), págs. 39-74.