

Nº 44
Cuarto trimestre 2025

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

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



Número 44. Diciembre 2025

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

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

Dª Mª 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

Dª. Antonia Gómez Díaz-Romo

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

D. Roberto Mayor Gómez

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

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



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.

Dª Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local



D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

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..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL
Dª Anabelen Casares Marcos.....17

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19.
Dª Lucía López Ortega113

DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS Y CONSUMIDORES DE SERVICIOS DIGITALES A LA LUZ DEL REGLAMENTO 2022/2065 DE 19 DE OCTUBRE
Dª María Jesús García García197

LA FISCALIDAD DEL COMERCIO ELECTRÓNICO



Dª Lena Carazo Sánchez.....273

**DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES ACTUALES
EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA**

Dª Patricia Cervera Valencia371

RECENSIÓN

**EL ACTO DE CERTIFICACIÓN: ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN
CERTIFICANTE DEL SECRETARIO DE LOS ÓRGANOS
COLEGIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....418

SECCIÓN INTERNACIONAL

**EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA**

D. Rodolfo Cancino Gómez433

BASES DE PUBLICACIÓN469



EDITORIAL

En el número 44 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional y una recensión, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de Dña. Anabelen Casares Marcos ganadora de la categoría general de los premios Gabilex 2025 con el trabajo “Obstáculos a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública: reflexiones desde el ordenamiento jurídico español”.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a Dña Lucía López Ortega, ganadora de la categoría TFG, TFM y Másteres de los premios Gabilex 2025 con el trabajo “La responsabilidad patrimonial del estado legislador en la gestión de la pandemia por el Covid 19”.

A continuación, Dña María Jesús García García realiza un estudio brillante sobre “Derechos y garantías de los ciudadanos como usuarios y consumidores de servicios digitales a la luz del Reglamento 2022/2065 de 19 de octubre”. Como destinatarios de servicios digitales, los



usuarios de los mismos pueden ver afectados no solo sus derechos como consumidores, es decir sus derechos de contenido patrimonial y económico, sino también sus derechos fundamentales, con lo que se ponen en peligro sus derechos cívicos y políticos derivados de la condición de ciudadanos de un sistema democrático.

Dª Lena Carazo Sánchez aborda bajo el título “La fiscalidad del comercio electrónico” las principales problemáticas fiscales derivadas de la digitalización, como el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la dificultad de aplicar conceptos tradicionales como residencia fiscal o establecimiento permanente.

La sección nacional se cierra con la obra de Dª. Patricia Cervera Valencia sobre “Dificultades, retos y oportunidades actuales en la contratación pública estratégica”. A pesar del compromiso político y normativo, los datos muestran una escasa presencia de cláusulas estratégicas en los contratos públicos. Esta brecha entre discurso y práctica evidencia la necesidad de reforzar la gobernanza de la contratación pública estratégica, dotando al sistema de estructuras sólidas, coordinación interinstitucional y mecanismos de supervisión eficaces.

D. José Joaquín Jiménez Vacas realiza la recensión de la obra “El acto de certificación: análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las administraciones públicas”.



La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Rodolfo Cancino Gómez que hará las delicias de los lectores sobre “El diálogo competitivo en la contratación pública”.

El 16 de abril del 2025 entró en vigor en México la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), cuyas novedades son sustanciales y trascendentales para la Contratación Pública de las entidades y dependencias en los tres niveles de gobierno. Analiza el procedimiento de diálogo competitivo y sus implicaciones con otras figuras similares que se encuentran en normativas de carácter internacional, fuente de inspiración para su incorporación en la legislación mexicana.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>



Castilla-La Mancha

REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA

RECENSIÓN



RECENSIÓN DE LA OBRA “EL ACTO DE CERTIFICACIÓN: ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN CERTIFICANTE DEL SECRETARIO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS”

D.José Joaquín Jiménez Vacas

Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid y Doctor en Derecho.

Investigador colaborador del Centro de Investigación para la Gobernanza Global (CIGG), de la Universidad de Salamanca (USAL.)

ORCID iD: 0009-0004-6395-532X

«*El que lo vio lo atestigua, y su testimonio es válido, y él sabe que dice la verdad para que también vosotros creáis.*» (*Evangelio de San Juan 19, 35-35*)

Resumen: Ex lege, la función del secretario del órgano colegiado deduce responder a principios de objetividad e imparcialidad, de capacidad e idoneidad, por sus necesarios conocimientos en Derecho para el ejercicio de dicha función de «fe pública». Función de naturaleza



medial o instrumental hacia otras, públicas o privadas, en que, por razones de seguridad jurídica e interés general, se haga necesaria constancia de certeza.

Palabras clave: *Acto administrativo, colegialidad, órgano colegiado, órgano administrativo, secretario*

Abstract: *Ex lege, the function of the secretary of the collegial body must respond to principles of objectivity and impartiality, of capacity and suitability, due to his necessary knowledge in Law for the exercise of said function of 'public attesting'. This function is a means and a valid tool towards others, public or private, in which, for reasons of legal certainty and general interest, a proof of certainty is needed.*

Keywords: Administrative act, collegiate, Administrative body, collegial body, secretary.

En Derecho, casi todo es discutible.

En ello reside, sin embargo, uno de sus mayores atractivos. En ello, radica un incesante estímulo para el perfeccionamiento, para la sosegada reflexión, para la búsqueda de soluciones justas a los problemas concretos.

El Jurista no es, por lo tanto, un hombre de leyes. Es un hombre de Derecho.



Y el Derecho es una ciencia social viva, al servicio de la vida misma. Los flujos políticos, tecnológicos, culturales, económicos y sociales determinan un incesante proceso de constante adaptación del Derecho a los principios generales de la organización social a que aplica, sin perder de vista, nunca, la consecución de la Justicia como logro primario e irrenunciable.

La interpretación y aplicación del Derecho, así, no debe ser rígida, ni estática. Cada día surgen nuevas normas, Instituciones, nuevos retos, nuevas necesidades y exigencias. En suma, una nueva problemática que debe solucionarse a través de una verdadera labor de integración y de creación del Derecho, labor en que la Función Pública desempeña, y debe seguir desempeñando, un papel primordial.

Esta circunstancia exige, en el funcionario público, toma de conciencia de las necesidades reales de la vida práctica y una formación jurídica suficiente para poder hacer y ejercer sus funciones con *prudentia romana*; lo que equivale a decir, como verdadero Jurista.

El funcionario no aplica el Derecho sino, más humildemente, lo cumple.

Así, el funcionario autorizado para dar fe pública, conforme a las leyes, es aquél que, sujeto parte de este libro de Derecho, 2022, queda encargado de redactar, autorizar, conservar y reproducir documentos públicos, función que implica, a su vez, un doble poder o facultad a su cargo; especialmente conforme a la naturaleza y carácter que la normativa vigente otorga a la figura jurídica del secretario de los órganos colegiados,



respecto a la exteriorización certificada o autenticada de la voluntad colegiada de éstos:

1º) Una facultad de acreditación *-a priori-* de la legalidad y validez de los requisitos del documento público (actas, certificaciones), garantizando que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos son respetadas, y

2º) Una función certificante, o de dación de «fe pública», lo que garantiza la autenticidad, de fondo, de los citados documentos públicos, en singular carácter de «actos de certificación».

O sea, el secretario del órgano colegiado, conforme a las leyes, es el profesional encargado en Derecho de una función pública consistente en recibir, integrar y dar forma legal a los documentos públicos (actas, certificaciones) emanantes del conjunto de personas físicas que concurren a la formación de la voluntad del órgano; redactando éstos de forma y manera adecuada a su fin y confiriéndoles autenticidad. Dicha facultad, queda complementada, a su vez, y conforme a las leyes, con las de conservar los originales de aquellos y expedir copias auténticas (o autenticadas) que den fe de su contenido.

En la función queda comprendida, por lo tanto, la de autenticación, es decir, la de dar fe de lo que ve, oye o percibe con sus sentidos, de *«visu et auditu.»* Ante la norma, la facultad se concretará en la necesaria



integración y fijación del documento público: El secretario del órgano, así, conforme las leyes, desarrolla o ejerce también una labor de formalización (o dación de forma pública), otra de autorización del documento (dotación de certeza) y una de documentación o labor de fijación de concurrencia de voluntades o de ponderación de puntos de vista entre los miembros que constituyen el órgano colegiado.

La función –quiere concluirse por este libro– se cumple a través de un verdadero acto administrativo, «de certificación», que proporciona prueba y que, además, lleva consigo el poder o facultad de dar fe, que garantiza autenticidad, o certeza, sobre el fondo del documento público en que adopta forma.

Dicha fe pública, así, tiene y ampara el doble contenido siguiente:

- a) En la esfera de los hechos, exactitud de lo que el secretario del órgano colegiado, fedatario público, ve, oye o percibe mediante sus sentidos.
- b) En la esfera del Derecho, la autenticidad del documento público, redactado por el secretario del órgano colegiado, conforme a las leyes.

Y si esta facultad de fe pública está en directa conexión con el documento público, resultará evidente que, para ser válida teóricamente una doctrina que se proponga dar una explicación y justificación de en qué consiste y para qué sirve la función del fedatario, ha de ser ésta, igualmente, válida, adecuada y suficiente para



explicar en qué consiste y para qué sirve el documento público,¹ y su valor jurídico y/o administrativo como acto «de certificación.»

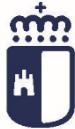
En efecto, el objeto de investigación que se aborda en el libro es, concretamente, el relativo no a los actos administrativos en general, sino a una especie acotada de estos: los actos «de certificación». Y, más concretamente, aquellos emanados del secretario de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas, a la luz de la normativa de Régimen Jurídico del Sector Público vigente.

Así, a través de una metodología deductiva de investigaciones antecedentes más o menos remotas, se describe en Derecho administrativo vigente, la misión, la visión y el valor público de los actos de certificación y, más concretamente, de aquellos emanados –actas, certificaciones- del secretario de órganos colegiados, partiéndose de la investigación del instituto jurídico de la fe pública y su concreción en la función certificante.

Desde la monografía de U. Frágola (1.942),² no ha habido estudios apenas sobre la cuestión, quizás por entenderse que esta categoría de actos administrativos («de certificación»), entraba en una esfera o zona

¹ CHICO ORTIZ, J. M.^a y RAMÍREZ RAMÍREZ, C., (1972), Temas de Derecho Notarial y calificación registral del instrumento público. Monografía. Colección de Estudios Jurídicos, Ed. Montecorvo, p. 189 y ss.

² *Vid. Gli Atti Amministrativi non Negoziati* (1.942)



marginal más relacionada con otras ramas del Derecho (privado, notarial), que con la doctrina general de los actos de las Administraciones Públicas.³

La existencia, sin embargo, de dicha función de certificación, según se pretende concluir en esta monografía, ha sido constatada desde los inicios del Derecho –también del Administrativo-. Pero, no obstante, el planteamiento unitario de este tema sólo se ha realizado muy particularmente.

Es cierto que, efectivamente, algunos tratadistas del fenómeno jurídico-administrativo en España consideran, con carácter trascendente, que una de las funciones básicas de la Administración Pública es, precisamente, la de asegurar la verdad de hechos, situaciones, relaciones y conductas. No obstante, la cierta importancia inicial, el acto administrativo citado, de certificación, dentro de la teoría general del acto administrativo, no aparece con frecuencia entre las clasificaciones que la doctrina estudia de forma sustantiva; o si lo hace, lo normal es que aparezca como una mera subclasiﬁcación de los llamados actos «no negociales», o no discrecionales de la Administración, por la poca importancia relativa que parece concedérsele en el campo de la práctica.

El diccionario del español jurídico de la RAE y del CGPJ, define, en 2020, sin embargo, acto administrativo,

³ MARTÍNEZ JIMÉNEZ, J. E., (1977), La función certificante del Estado, con especial referencia a las intervenciones administrativas sobre los “Derechos de autor”, p. 8, prólogo.



como decisión atribuible a una Administración, ya sea resolutoria, o de trámite, declarativa, ejecutiva, consultiva, "certificante",⁴ presunta o de cualquier otra clase, cuando ha sido adoptada en ejercicio de una potestad administrativa.

En consecuencia, puede encontrarse en este campo de reflexión y estudio ámbito suficiente para el detenimiento y la investigación, ya que, en todo caso, las relaciones individuales o colectivas dentro de una sociedad organizada, hacen necesario, evidentemente, que, en ocasiones, haya de acreditarse la veracidad de hechos, circunstancias, relaciones, estados de las cosas, datos y otras situaciones. La afirmación de esta necesidad puede contrastarse en no pocos supuestos, pero siempre en aras de la seguridad jurídica.

Así, y como con carácter general ejemplifica J. E. Martínez Jiménez (1.977), cuando una persona acude al teatro necesita resguardo de su entrada para poder acreditar el pago de su localidad y disfrutar de los posibles derechos que de este hecho se derivan. Igualmente, cuando se realizan compras se obtiene un *ticket* o recibo, para poder acreditarlas (*vid. p. 15, op. cit.*) En ocasiones, resulta necesario, sin embargo, acudir al poder público para que sea éste quien acredite la certeza, esencialmente, por claras razones de seguridad jurídica e interés general y, en definitiva, en aras al orden de la convivencia social.

⁴ Espasa Calpe. Madrid (2016)



Y, si bien ya ha sido objeto de cierto análisis, desde la doctrina jurídica, la existencia de una función singular, de «certeza pública», y del examen realizado parece haber quedado demostrada su vigencia, parece necesario abordar –más específicamente– una investigación sistemática de la cuestión como la que realiza la presente obra, desde el punto de vista del régimen jurídico y de funcionamiento de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas, partiendo del sosegado estudio de dicha función certificante respecto de la voluntad colegiada de aquellos, por la figura de su secretario, prestando atención a su concreto resultado en los actos de certificación.

La pretensión de este libro es concluir, en fin, en Derecho, después de examinar el concepto de función certificante, los elementos que intervienen en el ejercicio de esta, conforme a la metodología descriptiva que se propone.

Por conclusión, quepa aventurar, salvo un sector muy limitado, la doctrina, al acto de certificación le ha prestado, ciertamente, escasa atención. Sin que exista, como consecuencia, una cobertura doctrinal que lo haya analizado en su extensión, y como un tipo concreto y/o autónomo de acto administrativo, como por esta obra se pretende.

Esta función de aseguramiento jurídico de hechos, situaciones, estados de las cosas, etc., resultará, sin embargo, objeto de una importancia determinante, e indudable interés para el Derecho administrativo; por la relevancia que se dispone hacia la misma,



particularmente por la hoy vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y hacia las funciones esenciales para el funcionamiento de los órganos colegiados que se establecen para su secretario (ex artículo 16), como lo son, de interés esencial al estudio de investigación que se plantea: velar por la legalidad formal y material de sus actuaciones, certificar éstas, y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos sean respetadas.

La figura jurídica del secretario del órgano colegiado constituye, así, y en efecto, una exigencia de la planta pluripersonal del órgano, configuración que requiere de inexcusable apoyo, que facilite su funcionamiento y ejecute sus decisiones. Y si bien el secretario goza de una dimensión predominantemente interna, existen numerosas facultades que *ex lege* se le atribuyen, con incidencia externa, en la medida que influyen en la formación de la voluntad colegiada, o en su manifestación.⁵

Consisten, en definitiva, en la certeza y eficacia que da el poder público, por medio de la autenticación por el secretario del órgano colegiado, como fedatario y, como se decía en las Leyes de Partidas, «testigo público en las posturas que los *homes fazen* entre sí.»

⁵ VALERO TORRIJOS, J., (2002), Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico administrativo vigente, (INAP), p. 434

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>



Castilla-La Mancha

Consulta de la obra: *JIMÉNEZ VACAS, J. J., (2022), El acto de certificación, análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las Administraciones públicas, 1ª edición, ed. COLEX*



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>
