

**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**

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

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023



Castilla-La Mancha

<http://gabilex.castillalamancha.es>

---

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 recensión 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"

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".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

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 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



**Castilla-La Mancha**

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

claridad y brillantez “El juicio de viabilidad de la oferta inicialmente incurra 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

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



**Castilla-La Mancha**

# **REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO**

## **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**

**THE ASSESSMENT OF THE VIABILITY  
OF A TENDER INITIALLY PRESUMED TO  
BE ABNORMAL, NOTWITHSTANDING  
TECHNICAL DISCRETION, CANNOT  
BECOME AN ACT OF BLIND FAITH**

**Dr. Jaime Pintos Santiago**

Socio-Director del Despacho Jaime Pintos Abogados &  
Consultores

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo  
en UDIMA

Funcionario de Carrera en Excedencia

Orcid: 0000-0002-1622-5162

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

Abogada Senior en Jaime Pintos Abogados &  
Consultores



## Especialista en Contratos Públicos

### **Resumen**

Análisis amplio de la doctrina concordante al Acuerdo nº 393/2022, de 13 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (Recurso nº 393/2022), que desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Fuenlabrada, de fecha 22 de agosto de 2022, por el que se dispone la adjudicación de la contratación conjunta del "Servicio de Mantenimiento de Instalaciones Petrolíferas, Revisión, Reparación e Inspección de Depósitos de Combustible en Centros Educativos, Escuelas Infantiles e Inmuebles Municipales del Ayuntamiento de Fuenlabrada y en Centros pertenecientes al Organismo Autónomo Patronato Municipal de Deportes (PMD), dividido en dos lotes (expediente nº 2022/000170), dejando sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP, y no apreciando la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso.

### **Abstract**

Comprehensive analysis of the concordant doctrine to Agreement No. 393/2022, dated October 13, of the Administrative Court of Public Procurement of the



Community of Madrid (Appeal No. 393/2022), which dismisses the special appeal on procurement matters filed against the Agreement of the Local Government Board of the Fuenlabrada City Council, dated August 22, 2022, which provides for the award of the joint procurement of the "Maintenance Service of Oil Installations, Review, Repair and Inspection of Fuel Tanks in Educational Centers, Nursery Schools and Municipal Buildings of the City Council of Fuenlabrada and in Centers belonging to the Autonomous Body of the Municipal Sports Board (PMD), divided into two lots (file no. 2022/000170), leaving without effect the automatic suspension provided for in Article 53 of the LCSP, and not appreciating the concurrence of bad faith or recklessness in the filing of the appeal.

### **Palabras clave**

Ofertas anormales - Justificación – Juicio de viabilidad – Motivación – Arbitrariedad – Exclusión

### **Keywords**

Anormal offers – Justificación – Viability Judgment – Motivation – Arbitrariness - Exclusion

### **SUMARIO:**

- I.- Motivos de la impugnación
- II.- Consideraciones del Tribunal
- III.- Conclusiones: doctrina vinculante



## **I. MOTIVOS DE LA IMPUGNACIÓN**

La empresa adjudicataria no acompañaba a la justificación de su oferta incurso en temeridad un estudio o análisis económico de los costes asociados a la ejecución del contrato que permitiera analizar en detalle la efectiva viabilidad del mismo por el precio ofertado. Por otro lado, el escrito de justificación de la oferta realizaba, a juicio de la recurrente, una exposición vaga, imprecisa y genérica, pero en modo alguno justificaba los costes ofertados en la licitación, y mucho menos explica una bajada tan considerable del precio. Se limitaba a ofrecer datos genéricos relativos a la experiencia de la empresa, mencionando contar con personal cualificado y acuerdos con colaboradores, que no fueron acreditados a través de la documentación justificativa que adjuntaba.

Ante la levedad de las justificaciones aportadas, la recurrente sostenía que eran insuficientes para que por parte del órgano de contratación y su servicio técnico pudiera realizarse el juicio de viabilidad de la oferta, por lo que debió procederse a la exclusión de la misma.

Alegaba, así mismo, que el informe técnico de valoración de la justificación de la oferta no fundamentaba de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la misma y, por ende, la aceptación de la oferta, convertida en una cuestión de fe.



## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, antes entrar en el fondo del asunto, admite que la adjudicataria, al evacuar el trámite de alegaciones con motivo de la interposición del recurso especial, expone un cuadro de precios unitarios y orientativo, ya que, según la misma, *"el coste de este expediente variará mucho en función del resultado de las inspecciones, las correcciones en instalaciones que haya que hacer, el número de depósitos que se vayan a inertizar y dejar fuera de servicio, la capacidad de cada uno de los tanques en los que haya que intervenir, etc.; aspecto que tampoco podría justificar con números absolutos ninguna de las empresas que se dediquen a este sector y quisieran licitar a este tipo de obras"* – Nos preguntamos por qué no aportó ese cuadro de precios en su momento procesal oportuno, es decir, al justificar su oferta, y qué significado tiene que el Tribunal haga referencia a ello al entrar a resolver sobre el fondo del asunto -.

También añade el Tribunal que la adjudicataria indica en las alegaciones que aunque el listado de precios de uno de sus proveedores que aportó junto con la justificación de su oferta es público, su oferta se mejora con los descuentos que le aplica dicho proveedor sobre dichas tarifas, que no son aplicados a otras empresas del sector – cuestión de fe -. Nos resulta, cuanto menos, llamativa esta mención del Tribunal porque da la impresión de que la oferta incurra en presunción de anormalidad podría tener una segunda instancia de justificación ante los Tribunales de Recursos Contractuales por la vía de las alegaciones a la interposición del recurso especial.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Añade el Tribunal que *“la ley requiere solicitar explicaciones sobre la composición de la oferta y una valoración de los diferentes elementos puestos de manifiesto en la justificación y de las características de la propia empresa para poder apreciar de forma motivada si es posible o no el cumplimiento de la proposición en términos satisfactorios que ponga de manifiesto que esa anormalidad no afectará a la ejecución del contrato”*.

Respecto a la justificación de la oferta, manifiesta dicho Tribunal que la información justificativa va dirigida a convencer al órgano de contratación de que con la oferta formulada, *“y con la justificación de su desglose”*, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta ha de ser rechazada. Sin embargo, el Tribunal no se pronuncia sobre la alegación de la recurrente relativa precisamente a esa ausencia de desglose de la justificación ofrecida por la adjudicataria.

Y, reiterando que la función del Tribunal de Recursos Contractuales en estos casos es de control, no pudiendo sustituir el juicio técnico, considera el Tribunal madrileño que el informe técnico de valoración de la justificación de la oferta emitido en el presente caso - que se limita a considerar suficiente la justificación de la oferta presentada incluyendo como motivación los propios argumentos ofrecidos por la adjudicataria, sin valorar los



mismos - está suficientemente motivado y no es arbitrario.

### **III. CONCLUSIONES: DOCTRINA VINCULANTE**

Analizamos, en consecuencia, un aspecto relevante en lo que a las ofertas incursas en presunción de anormalidad se refiere ¿cómo ha de justificarse la oferta?

Así, debemos tener en cuenta que *"la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiera presentado. De acuerdo con ello, la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática"* (Resolución del TACRC nº 24/2011, de 9 de febrero).

Sentada esta premisa, *"la justificación del licitador temerario debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. Ello exige demostrar que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de*



<http://gabilex.castillalamancha.es>

*que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que se propone asumir, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato” (Resolución del TACRC nº 188/2018, de 23 de febrero).*

No es preciso que el licitador cuya oferta ha incurrido en presunción de anormalidad justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino que se trata de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo (Resolución del TACRC nº 60/2015, de 20 de enero).

No obstante, ello no significa que deba considerarse suficiente cualquier justificación que pueda ofrecer el licitador incurso en anormalidad, resultando esclarecedora en este sentido la Resolución nº 124/2022, de 3 de febrero del TACRC cuando argumenta que

*“En este sentido, ante la levedad de las justificaciones aportadas, difícilmente el órgano de contratación, y específicamente su servicio técnico, puede valorar adecuadamente si la oferta es realizable en sus propios términos. La ausencia del desglose de los costes*



*laborales es ejemplificativa de las limitaciones de las justificaciones, e incluso los datos que sí obran en la misma reflejan insuficientes previsiones (caso de los gastos generales) que suscitan dudas sobre los cálculos que sostienen el resto de las partidas que no aparecen desglosadas... Frente al hecho objetivo de la anormalidad de la oferta por la existencia de una bajada en el precio, el procedimiento contradictorio no permite incorporar elementos de juicio que motiven o justifiquen, ni siquiera indiciariamente, la viabilidad de la oferta. Los datos aportados son insuficientes para que pueda realizarse ese juicio de viabilidad, por lo que debe procederse a la exclusión”.*

*Y es que, como revela el Acuerdo 90/2018, de 11 de septiembre del TACP de Navarra, “se atribuye al licitador incurso en anormalidad la carga de destruir tal presunción, correspondiéndole a él aportar una justificación que explique razonablemente los bajos costes propuestos y, por ende, la viabilidad de su oferta; de donde no cabe sino concluir que una deficiente justificación de tal extremo, imputable por ello al interesado, deviene insuficiente a tales efectos y determina la legalidad de su exclusión del procedimiento de adjudicación”.*

*Cierto es que la exhaustividad de la justificación que debe aportar el licitador cuya oferta está incurso en valores anormales o desproporcionados ha de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta. Sin embargo, como el propio TACP de Madrid sostuvo en su Resolución nº 2/2017 de 11 de enero, “el contenido de la justificación ha de ir referido a las prestaciones objeto del contrato. Las empresas deciden*



*libremente la composición de sus ofertas económicas de acuerdo a los criterios establecidos en el Pliego y son conocedoras de los factores de todo tipo que han tenido en cuenta para su formulación en los términos en que la han presentado, valorando incluso el riesgo de exclusión al que se exponen, si sus propuestas son anormalmente bajas y el riesgo de no resultar adjudicatarias, si los precios que proponen son demasiado altos o cercanos a los máximos establecidos por el Pliego”.*

Ese mismo Tribunal en la Resolución 78/2022, de 24 de febrero, pone de manifiesto la necesidad de desglosar la oferta y justificar ese desglose cuando señala que *“la información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormal o desproporcionada va dirigida a convencer al órgano de contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta, ha de ser rechazada”.*

A la vista de esta doctrina y pese a entender que el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados, “motivación reforzada”; y que, por el contrario, cuando



de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva<sup>1</sup>, a nuestro juicio, para la aplicación de este último supuesto debe haber una previa y mínima justificación de la oferta, como exige igualmente la doctrina vinculante, que destruya esa presunción de anormalidad, de manera que la valoración de la justificación de la misma no se convierta en un acto de fe al que se adhiere ciegamente el Tribunal.

---

<sup>1</sup> Resoluciones del TACRC nº 877/2017, 803/2018 y 10/2019