

Nº 45
Primer trimestre 2026

Gabilex

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



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



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 45

Marzo 2026

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

Número 45. Marzo 2026

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

D^a M^a 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. Jaime Pintos Santiago

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

D^a. 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)



D. José Enrique Candela Talavero

Funcionario de la Administración Local con
Habilitación de Carácter Nacional

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^a 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

EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LAS RELACIONES Y VISITAS ENTRE HERMANOS: A PROPÓSITO DE LA STS 383/2025	
--	--

D ^a Francisca Ramón Fernández.....	17
---	----

INVESTIGACIONES INTERNAS EN EL SECTOR PÚBLICO

D. Juan José González López	65
-----------------------------------	----

EL ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA AUDITORÍA DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS

D ^a Hortensia García Pérez....	151
---	-----

LA ÚLTIMA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES JURISDICCIONALES Y DE RECURSOS CONTRACTUALES EN MATERIA DE ACCIÓN CONCERTADA. EXTREMADURA Y OTRAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS

D. Álvaro Casas Avilés.....	237
-----------------------------	-----



HOMESCHOOLING Y ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA
EN ESPAÑA

D. Ignacio Espíldora de Ancos.....313

ANÁLISIS DE CRITERIOS PARA GARANTIZAR LA
PROTECCIÓN DEL USUARIO EN ESPACIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL

D. Fernando Blanco Silva

D. Rubén Rodríguez Elizalde.....381

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL DELITO DE ODIO ANALÓGICO CONTRA REO

D. David Miras Estévez..421

RECENSIÓN

RECENSIÓN DEL LIBRO de los profesores RODRÍGUEZ-
ARANA MUÑOZ, J., y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO,
Mª C., "LA DIMENSIÓN TEMPORAL EN LOS CONTRATOS
PÚBLICOS (SOBRE LA DURACIÓN Y LA PRÓRROGA EN
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA)",

D. José Enrique Candela Talavero.....433

BASES DE PUBLICACIÓN451



EDITORIAL

En el número 45 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales, una reseña de jurisprudencia y una recensión, todos ellos de indudable interés y actualidad, por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D^a Francisca Ramón Fernández, "El interés superior del menor en las relaciones y visitas entre hermanos: a propósito de la STS 383/2025", que ofrece un análisis especialmente valioso de la proyección del interés superior del menor en un ámbito tan sensible como es el mantenimiento y protección de los vínculos fraternos, aportando criterios útiles para la interpretación y aplicación judicial y administrativa en contextos de crisis familiar y de protección de menores.

A continuación, D. Juan José González López aborda "Investigaciones internas en el sector público", estudio de extraordinaria utilidad en el contexto actual de fortalecimiento de los sistemas de integridad, en el que se examinan los principales retos de las investigaciones internas desde una perspectiva garantista, con atención a su encaje organizativo, sus fases y los elementos esenciales para asegurar la eficacia y la seguridad jurídica.



Seguidamente, D^a Hortensia García Pérez presenta “El análisis del riesgo en la auditoría de los contratos públicos”, en el que profundiza en la identificación, valoración y tratamiento de riesgos en la contratación pública como eje metodológico para una auditoría más preventiva y orientada a resultados, conectando controles, evidencias y trazabilidad del expediente.

El artículo de D. Álvaro Casas Avilés, “La última doctrina de los tribunales jurisdiccionales y de recursos contractuales en materia de acción concertada. Extremadura y otras normativas autonómicas”, aporta una visión completa y comparada, particularmente oportuna, sobre la evolución doctrinal y los criterios decisorios en una figura que plantea debates intensos sobre su naturaleza, límites y garantías.

En quinto lugar, D. Ignacio Espíldora de Ancos, en “Homeschooling y escolarización obligatoria en España”, examina con detalle las tensiones entre libertad de enseñanza, deber de escolarización y el marco constitucional y legal vigente, ofreciendo claves interpretativas en un debate que sigue concitando atención social y jurídica.

Cierra la sección nacional el trabajo conjunto de D. Fernando Blanco Silva y D. Rubén Rodríguez Elizalde, “Análisis de criterios para garantizar la protección del usuario en espacios de la Administración local”, que sistematiza estándares y propuestas para reforzar la tutela de las personas usuarias en el ámbito local, con una aproximación práctica orientada a mejorar la calidad del servicio público y la confianza ciudadana.



La reseña de jurisprudencia, a cargo de D. David Miras Estévez, titulada "El delito de odio analógico contra reo", aporta un estudio preciso y esclarecedor sobre la delimitación del tipo penal y su tratamiento jurisprudencial.

Finalmente, D. José Enrique Candela Talavero realiza la recensión de la obra de los profesores Rodríguez-Arana Muñoz, J., y Rodríguez Martín-Retortillo, M^a C., "La dimensión temporal en los contratos públicos (sobre la duración y la prórroga en la contratación pública)", destacando los aportes esenciales de un trabajo que resulta especialmente pertinente para uno de los puntos más sensibles de la gestión contractual: la correcta configuración, ejecución y control del tiempo contractual.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la calidad científica y la participación de la comunidad académica y profesional en la Revista Gabilex.

El Consejo de Redacción



REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA



EL DELITO DE ODIO ANALÓGICO CONTRA REO

D. David Miras Estévez

Abogado experto en delitos de odio y discriminación

Resumen: La presente contribución tiene por objeto denunciar una praxis asumida por los Tribunales españoles, que consiste en aplicar el discurso de odio del artículo 510.2 a) del Código Penal para perseguir y castigar el trato degradante contra una persona determinada. Se cuentan ya por centenares las sentencias de condena por el citado delito de odio, en su modalidad de «lesión de la dignidad por motivos discriminatorios». **Esta práctica estaría vetada por el artículo 4.1 del CP que prohíbe las analogías contra reo.** La razón es que el tipo básico del delito contra la integridad moral presenta problemas de seguridad jurídica y no permite subsumir con facilidad supuestos «menos graves» de trato degradante, por lo que **se acude a una analogía *in malam partem* del artículo 510 del CP a fin de que tales conductas no queden impunes.**

1. El origen del colapso

Como es de sobra conocido, la reforma operada por la LO 1/2015, de 30 de marzo, suprimió la falta de injurias y vejaciones leves del derogado art. 620.2 CP, por lo que en la actualidad estas conductas son atípicas entre particulares. El problema es que hay



supuestos donde los insultos y vejaciones se realizan con una evidente motivación discriminatoria, con la finalidad de humillar a la víctima por motivos de raza, de origen nacional, orientación sexual, etc. Al haber desaparecido la falta de vejaciones, **ya no es posible diferenciar el trato degradante «menos grave», originándose un problema de encaje en el Código Penal** en aquellos supuestos de maltrato por razones discriminatorias. A ello se añade la disfuncionalidad de la circunstancia agravante de discriminación del art. 22.4ª CP en su encuentro con los delitos leves, de modo que **tampoco puede invocarse esta agravante genérica en los casos de agresiones violentas cuyas lesiones no superan el umbral del delito leve**. En suma, ni el delito de grave trato degradante del art. 173.1 ni la circunstancia agravante de discriminación del art. 22.4ª ofrecen una respuesta penal adecuada a los delitos comunes de odio y discriminación, por lo que fue preciso buscar otra solución al problema.

2. Los criterios erráticos de la Fiscalía

Ante la necesidad de dar una respuesta penal a estas vejaciones, insultos y maltratos que se ejecutan con una motivación discriminatoria, la Fiscalía General del Estado emitió la **Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el art. 510 CP**, donde se insta a calificar tales supuestos como un delito de discurso de odio del art. 510.2 a) CP. Aunque la experiencia de los últimos años, sin embargo, ha llevado a la misma Fiscalía a reconocer, como luego



veremos, que dicho criterio no es el adecuado. Así, se ha venido considerando que este apartado del art. 510.2 a) sanciona un delito de resultado, consistente en lesionar «la dignidad de las personas» mediante actos de «humillación, menosprecio o descrédito», interpretando que el sujeto pasivo del delito puede ser «cualquier persona determinada» por razón de su pertenencia a los grupos vulnerables descritos en la norma.

La jurisprudencia, que no cuenta por lo general con una formación especializada sobre delitos de odio, ha seguido con reiterado automatismo las pautas de la Fiscalía, suponiendo que tras la reforma de la LO 1/2015, de 30 de marzo, el legislador habría ubicado en este precepto 510.2 a) **lo que confusamente se ha denominado como «el nuevo delito contra la integridad moral»¹**, que entraría en concurso de leyes con el art. 173.1 CP, resolviéndose a favor del delito de odio por su mayor especialidad (art. 8.1 CP). Mas lo cierto es que la Fiscalía no siempre ha seguido sus propios criterios. En algunas ocasiones ha postulado en sus escritos de acusación el referido art. 510.2 a) en sentido contrario, como un delito de peligro abstracto que tipifica conductas de discurso difamatorio contra colectivos vulnerables o discriminados². Incluso llegó a publicar desde su

¹ Entre otras resoluciones, Auto AP Barcelona, Secc. 9ª, nº 1059/2022, de 19 de diciembre 2022; Auto AP Barcelona, Secc. 21ª, nº 1184/2023, de 19 de julio 2023, y SAP Barcelona, Secc. 10ª, de 27 de febrero (Rollo nº 79/2022).

² Entre otras, SAP Madrid, Secc. 23ª, nº 762/2017, de 29 de diciembre 2017 –discurso homófobo–; SAP



Secretaría Técnica un documento denominado «**Tratamiento penal de las fake news**», dando lugar a las primeras sentencias por la emisión de bulos y noticias falsas con base a este tipo penal³.

3. El encapsulamiento del artículo 510.2 a) del CP

Si se lee con atención el art. 510 del CP se observará que la expresión «cualquier persona determinada por razón de su pertenencia» (a tales grupos) **se repite hasta en seis ocasiones a lo largo del precepto**. Textualmente el apartado primero menciona varias veces «contra una persona determinada por razón de su pertenencia» (510.1 a, b, y c), siendo pacífico sostener que ello no se refiere a las personas individuales como sujetos pasivos del tipo. Se trata de una modalidad de conducta típica, consistente en el ataque a todo el colectivo diana a través de un sujeto concreto a modo de representante del grupo. Lo absurdo e ilógico es haber establecido una excepción en el primer inciso del art. 510.2,

Madrid, Secc. 16ª, nº 129/2024, de 11 de marzo 2024 –discurso misógino–.

³ SAP Barcelona, Secc. 6ª, nº 674/2022, de 8 de noviembre 2022; SAP Barcelona, Secc. 21ª, nº 70/2023, de 11 de abril 2023, y SAP Málaga, Secc. 7ª, nº 39/2023, de 6 de septiembre 2023 –discursos de odio y *fake news* contra menores extranjeros no acompañados–.



considerando que este apartado, a diferencia de los demás, se refiere a los sujetos pasivos como personas individualmente consideradas, lo cual es incoherente con el resto del propio artículo. En otras palabras, **tal interpretación en clave individual del art. 510.2 a) rebasa el tenor literal posible, pues es irrazonable sostener interpretaciones distintas sobre una misma expresión legal que se reitera varias veces en el mismo precepto.**

Pero es que si acudimos al resto de criterios tradicionales (art. 3.1 C.C.), la **interpretación lógico-semántica o teleológica** nos evidencia que el art. 510.2 a) está ubicado dentro de «los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas» (Sección 1ª, Capítulo IV, Título XXI), por lo que la naturaleza jurídica, el bien jurídico protegido y las conductas típicas que se recogen no son, en absoluto, coincidentes con el delito de trato degradante del art. 173.1 (Título VII). En cuanto a la **interpretación histórica**, la Exposición de Motivos de la LO 1/2015, de 30 de marzo, no hace ninguna alusión a ese «nuevo delito contra la integridad moral» que se dice incorporado por el legislador con esta reforma. Al contrario, se describe el 510.2 a) como una modalidad atenuada del discurso de odio de matriz injuriosa, diferenciada de aquella otra más grave de incitación a la violencia, en sintonía con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Lo que ha ocurrido, en definitiva, es un *encapsulamiento* del primer inciso del art. 510.2 para ofrecer una respuesta penal a las lesiones de la integridad moral de las personas, que de otro modo serían más complicadas de acomodar en el tipo de trato degradante convencional del art. 173.1



CP.

4. Una analogía del delito de odio, en sentido estricto

La criminalización de los discursos de odio tiene por objeto la protección de grupos y colectivos frente a la discriminación. El art. 510 CP no prevé en ninguna de sus modalidades el menoscabo de la integridad moral de un individuo en particular, sencillamente porque estas conductas ya se hallan tipificadas en el art. 173 CP. Sin embargo, el tipo básico de trato degradante presenta problemas de taxatividad que dificulta su aplicación, lo que ha llevado a los operadores jurídicos a buscar otras soluciones prácticas, y han acabado por realizar una lectura *sui generis* y desenfocada del art. 510.2 a) CP. Así, se interpreta que «**la dignidad de las personas**» es equivalente a la integridad moral del individuo, cuando en realidad se trata de la dignidad de las personas, en plural, es decir, la dignidad grupal (llámese honor, fama o reputación del colectivo). Y se identifica, también erróneamente, la expresión «**cualquier persona determinada**» con el sujeto pasivo del delito, cuando realmente lo que expresa la norma es una modalidad de la conducta típica, como se ha dicho antes, que consiste en el ataque al grupo discriminado a través de un sujeto individual a modo de «cabeza de turco».

La condena por el delito de trato degradante, prevista en el tipo básico del art. 173.1 CP, lleva aparejada una pena de seis meses a dos años de prisión, mientras que el delito de discurso de odio del



art. 510.2 a) CP tiene prevista una pena más gravosa, por cuanto además de imponer una pena de prisión de seis meses a dos años, también se condena al reo al pago de una multa de seis a doce meses y, además, a una pena preceptiva de inhabilitación especial de hasta diez años para profesión u oficio educativo (art. 510.5 CP). **La analogía del sujeto pasivo individual en el discurso de odio produce, por lo tanto, un resultado desfavorable para el reo**, pues se agravan las consecuencias jurídico-penales de un comportamiento que, en efecto, es punible pero que debería ser castigado con una pena menos aflictiva. No cabe hablar de interpretación analógica, pues no existe cláusula legal habilitante, sino de analogía en sentido estricto, prohibida por los conocidos principios de taxatividad y legalidad penal.

5. Reformas legislativas en camino

La desubicación del trato degradante discriminatorio no solo plantea problemas para el reo. También las víctimas de estos delitos se ven privadas de una protección eficaz, debido a que la aplicación del art. 510 CP no permite adoptar penas y medidas de alejamiento para el agresor. De igual manera, se dificulta que estos delitos, que en realidad son delitos muy comunes, puedan recibir un tratamiento procesal ágil y adecuado mediante diligencias urgentes y juicios rápidos, dada la preceptiva pena de hasta diez años de inhabilitación especial que impone el art. 510.5 CP. Por tales motivos, **la Fiscalía General del Estado ha pedido recientemente una reforma legislativa consistente en «el cambio de**



ubicación sistemática del art. 510.2 a) CP»⁴, debido a que su ubicación correcta estaría dentro de los delitos contra la integridad moral del art. 173 CP. Pero al mismo tiempo, y en aras a una mejor protección de las víctimas, la misma institución ha reclamado una reforma del art. 57 CP para incluir estos delitos del art. 510 CP dentro de las prohibiciones contempladas en el art. 48 CP (*vid.* Proyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales, Disposición final tercera, nº 9). Y por otro lado, ha propuesto una reforma del art. 510.5 CP reduciendo la pena de inhabilitación especial a pena menos grave (de tres a cinco años), lo que implicaría un cambio de competencia objetiva a favor de los Juzgados de lo Penal y la posibilidad de agilizar el enjuiciamiento (*vid.* Proposición de Ley Orgánica para penalizar las terapias de conversión dirigidas a eliminar o negar la orientación sexual, identidad sexual o expresión de género, Artículo Único nº 2).

Siendo muy loable la intención de mejorar la atención a las víctimas de estos delitos, lo cierto es que tales propuestas de reforma no resuelven el problema de fondo, que no es otro que la actualización del tipo básico del delito contra la integridad moral, a fin de incorporar el principio de no discriminación proclamado en el art. 14 CE/1978 de manera efectiva (y no aparente) en el Código Penal. Con tal finalidad, y para ubicar correctamente las vejaciones, insultos y

⁴Memoria FGE (2024), Capítulo VI, pp. 1255-1256.



maltratos que se ejecutan con una motivación discriminatoria, se propone la reforma del art. 173.1 CP, con el siguiente redactado⁵: *«1. El que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años. **En todo caso será considerado grave el trato degradante cuando se cometa por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.**»*

Entre tanto, y mientras no se hagan las oportunas reformas, cabe denunciar la quiebra de garantías y derechos fundamentales cuando se pretende aplicar, contra reo, una analogía del delito de odio del art. 510.2 a) CP, señalando que lo correcto sería su calificación como delito contra la integridad moral por motivos discriminatorios del art. 173.1 CP. Con ello se estará defendiendo, a fin de cuentas, un Código Penal

⁵ La presente propuesta se basa en MIRAS ESTÉVEZ, D., *El delito de trato degradante discriminatorio*, Agencia Estatal BOE, Madrid (2025). Existe un precedente en el mismo sentido, recogido en el Anteproyecto de la Ley de Igualdad de Trato de 2011, que proponía el siguiente tenor literal: «En todo caso, se producirá menoscabo grave de la integridad moral de la víctima al que se refiere el art. 173.1 de este Código cuando el trato degradante se inflija por alguno de los motivos previstos en el art. 22.4ª de este Código». *Vid.* GÓMEZ MARTÍN, V., *Delitos de discriminación y discurso de odio punible. Nuevo escenario en España tras las LO 1/2015*, Juruá, Porto (2019), pp. 68-69.



menos punitivo y más inclusivo.