

Regulación en España y Paraguay de las impugnaciones que se sustancien contra las bases de licitaciones de contratos públicos. La exigencia de la legitimación

Regulation in Spain and Paraguay of challenges to the bidding conditions of public contracts. The requirement of standing

Esperanza Rios Marin¹

¹ Universidad de Salamanca, España.

Correspondencia: riosmarinesperanza@gmail.com

Resumen

Tanto la legislación española y como la paraguaya regulan la resolución de las impugnaciones que se sustancian en los procedimientos contractuales, atribuyendo su conocimiento a un órgano independiente y en lo que atañe a las denuncias de las bases de las licitaciones de los contratos públicos, se exige que quien efectúe la denuncia esté legitimado para que la misma sea admitida a trámite. En España estas cuestiones vienen reguladas en la Ley N.º 9/2017, de 8 de noviembre, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español, las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), y en Paraguay, en la Ley N.º 7021/2022, “De Suministros y Contrataciones Públicas” promulgada en diciembre del referido año (en adelante Ley N.º 7021/2022), aprobada con la finalidad de optimizar el sistema nacional de contrataciones públicas y crear un sistema nacional de suministro público, estando desarrollada dicha norma legal mediante el recién aprobado Decreto N.º 2264 de 1 de agosto de 2024. De acuerdo con la normativa apuntada se van examinar los puntos en común y las diferencias existentes en las respectivas regulaciones, de un lado, respecto de los recursos especiales en materia de contratación en España y, de otro, respecto de las denominadas protestas en Paraguay, que se promuevan contra las bases de una licitación pública en los términos apuntados.

Palabras clave recurso especial, protestas, independencia, legitimación.

Abstract Both Spanish and Paraguayan legislation regulate the resolution of challenges that are substantiated in contractual procedures,

attributing their knowledge to an independent body and with regard to complaints of the bases of public contract tenders, it is required that the person making the complaint be entitled to have it admitted for processing. In Spain, these issues are regulated by Law 9/2017, of 8 November, which transposes into Spanish law, Directives 2014/23/EU and 2014/24/EU, of 26 February 2014 (hereinafter, LCSP), and in Paraguay, in Law No. 7021/2022, “On Public Supplies and Procurement” enacted in December of that year (hereinafter Law No. 7021/2022), approved in order to optimize the national public procurement system and create a national public supply system, this legal norm being developed through the recently approved Decree 2264 of August 1, 2024. In accordance with the aforementioned regulations, the common points and differences in the respective regulations are examined, on the one hand, with respect to the special appeals in the field of procurement in Spain and, on the other, with respect to the so-called protests in Paraguay, which are promoted against the bases of a public tender in the terms indicated.

Keywords special appeal, protests, independence, standing.

Regulación en España del recurso especial en materia de contratación en España

El recurso especial en materia de contratación, tiene como base la Directiva 2007/66/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo¹, en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos.

Para dar cumplimiento a dicha Directiva, en el Estado español se optó porque fuera un órgano administrativo independiente y de nueva creación, el que asumiera directamente la competencia de resolver el recurso especial y con la Ley N.º 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley N.º 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, de tal modo que se reguló el «Órgano

¹ Según la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de marzo de 2005, Fabricom, «Las disposiciones de las Directivas 89/665 y 92/13, destinadas a proteger a los licitadores contra la arbitrariedad de la entidad adjudicadora, tienen por objeto reforzar los actuales mecanismos para garantizar la aplicación efectiva de las normas comunitarias en materia de adjudicación de contratos públicos, en particular, en la fase en la que las infracciones aún pueden corregirse».

competente para la resolución del recurso», y se creó el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), y que actualmente, viene regulado en el artículo 45 de la LCSP.

Por lo que respecta a las comunidades autónomas -teniendo en cuenta la organización territorial del Estado español consagrada en la Constitución de 1978-, se reconoció la posibilidad de que estas pudieran crear órganos análogos al TACRC, a los cuales se les atribuyó la competencia para conocer y resolver, en su ámbito respectivo, los recursos, o bien que, suscribiendo el correspondiente convenio con el Ministerio de Hacienda, pudieran atribuir la competencia para la resolución de los recursos especiales de su competencia al TACRC².

De esta forma, vía convenio el TACRC, resuelve los recursos especiales de La Rioja, Castilla- La Mancha, Región de Murcia, Cantabria, Islas Baleares, Comunidad Valencia, Asturias, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla³, el resto de comunidades autónomas disponen de órgano administrativo propio encargado de la resolución de recursos especiales⁴.

En cuanto a las corporaciones locales, tal y como establece el artículo 46 de la LCSP, corresponde a las comunidades autónomas la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación, cuando dichas comunidades autónomas tengan atribuida la competencia en materia de régimen local y contratación.

De esta forma se ha configurado en España la competencia para conocer de los recursos especiales en materia de contratación, completando la regulación de la LCSP, con las leyes y disposiciones autonómicas que, en su caso, aprueben las comunidades autónomas, y el Real Decreto N.º 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, (en adelante, RPETACRC), en aquellas cuestiones que permanecen vigentes.

La evolución en la regulación del recurso especial ha sido satisfactoria⁵, pues se concibe como un instrumento clave para garantizar la transparencia en la

² Actualmente se regula esta posibilidad en el artículo 46 de la LCSP.

³ Dicha información viene detallada en <https://www.hacienda.gob.es//es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/TACRC/Paginas/ConveniossobreatribuciondecompetenciasalTribunal.aspx>.

⁴ El informe anual de supervisión de la contratación 2023, módulo X, de la Oficina Independiente de Supervisión de la Contratación (OIRESCON) páginas 14 y 15 enumera los órganos administrativos encargados de resolver los recursos especiales de ámbito autonómico. <https://www.hacienda.gob.es//RSC/OIREscon/informe-anual-supervision-2023/ias2023-modulo10.pdf>.

⁵ El Informe de la Comisión Europea de 24 de enero de 2017 afirma: «Como tendencia general, estos (refiriéndose a los órganos administrativos de recurso) tienden a ser más eficaces. Lo confirmaron una gran mayoría de encuestados en la consulta pública (74,7%) al considerar que los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales ordinarios llevan, por lo general, más tiempo y dan lugar a criterios de adjudicación menos estrictos que los procedimientos ante órganos administrativos de recursos especializados».

contratación pública⁶.

La LCSP, y en concreto en lo que aquí interesa, la regulación que del recurso especial en materia de contratación se hace en la mencionada norma, (Capítulo V, artículos 44 a 60, Título I del Libro I), se llevó a cabo con la pretendida finalidad de mejorar este instrumento de defensa de los interesados en las contrataciones públicas, incorporando en algunos aspectos la doctrina que los distintos órganos encargados de la resolución de los recursos contractuales han recogido como práctica en sus resoluciones y acuerdos⁷.

En esta nueva ley ex artículo 44, son susceptibles de recurso especial los contratos que alcancen una determinada cuantía⁸, y si hay una cuestión sobre la que de forma reiterada se ha pronunciado de manera crítica la doctrina⁹, así como el Consejo de Estado¹⁰ es acerca de la doble tutela existente en el ámbito de la contratación pública como consecuencia de distinguir el acceso a la vía del recurso especial por razón de la cuantía.

6 También el Informe de la Comisión Europea señaló que las Directivas sobre procedimiento de recurso han cumplido por lo general sus objetivos de aumentar las garantías de transparencia y no discriminación.

A su vez, el informe de supervisión de la contratación de 2023, modulo X, dedica el apartado IV a «Transparencia, publicidad y acceso a la información de los tribunales administrativos de resolución de recursos en materia contractual.», pp. 93-115. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias2023.aspx>.

7 Ortega Montoro, Rodrigo Javier (2012: <http://www.elderecho.com>): «Sin duda, la casuística presentable es infinita y la competencia entre empresas por la adjudicación de los contratos públicos multiplica la conflictividad en todos estos casos. Por ello, resulta obligada la búsqueda de referencias interpretativas y aplicativas que clarifique muchas de las dudas que suscita esta normativa cuando es llevada a la práctica, y es aquí donde juega un papel fundamental la doctrina emitida por los tribunales administrativos de contratos, y también de los órganos consultivos estatal y autonómicos en materia de contratación administrativa, que con sus cualificadas opiniones contribuyen a establecer criterios operativos de resolución de problemas que suelen manejarse, con la fuerza del precedente administrativo, por los distintos órganos de contratación a la hora de enfrentarse a un conflicto interpretativo en la contratación. Los operadores conocemos la necesidad de conocer y manejar esta poderosa doctrina, por su valiosa aportación y por la cantidad de problemas que luego suelen repetirse en la práctica a la que atiende aquella, y siempre atentos claro está a la doctrina jurisprudencial dictada en interpretación de la legislación contractual».

8 «1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.»

9 Díez Sastre, Silvia (2012) p. 323. La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos, Madrid, Marcial Pons, 335 pp.

10 El Dictamen 514/2006, de 25 de mayo, del Consejo de Estado, respecto al Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público y el Dictamen 449/2010, de 29 de abril, respecto al Anteproyecto de Ley de modificación de las Leyes N.º 30/2007, de 30 de octubre y 31/2007, de 30 de octubre, fue objeto de crítica esta regulación y se entendía que debería de haberse extendido el recurso especial a todos los contratos del sector público. En concreto el mencionado órgano consultivo manifestaba que «Esta distinción entre los mecanismos de control de uno y otro tipo de contratos no está suficientemente justificada y podría generar un cierto nivel de inseguridad jurídica, por lo que debería considerarse su extensión a todos los contratos».

Y es que sin duda, la existencia de este doble rasero para la tutela en los procedimientos contractuales, supone que aquellos que no lleguen a las cuantías fijadas por la Ley, no tienen acceso a esta vía y puedan ver frustradas las garantías de sus derechos, simplemente porque el legislador ha optado por realizar la distinción para poder interponer un recurso especial en base a que debe alcanzarse un determinado umbral económico, según la tipología de contrato, lo cual no deja de ser paradójico, si por otra parte y a lo largo de la LCSP, se pretende la promoción de las PYMES¹¹ y el recurso especial está pensado para cuantías económicas considerables, sobre todo para las contrataciones que se celebren en el ámbito local.

Pues bien, en cuanto a la posibilidad de impugnar las bases de una licitación pública encontramos en la citada norma legal que, expresamente, el artículo 44. 2 establece que: «*Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*», y esta es la actuación que vamos analizar a continuación.

Así, para que el recurso especial sea admitido a trámite no debe concurrir en el mismo ninguna de las causas de inadmisión que se regulan en el artículo 22 del RPETACRC¹², exigiéndose acreditación de la legitimación y de la representación del recurrente mediante poder que sea suficiente a tal efecto.

El tema de la legitimación tal y como refiere Vicente Dávila¹³ y a resultas

11 Como ejemplo podemos citar el artículo 334.2 f) de la LCSP en el que se establece que «La Estrategia Nacional de Contratación Pública se diseñará para establecer medidas que permitan cumplir los siguientes objetivos: f) Promover la participación de las PYME, en el mercado de la contratación pública». Según el artículo 2 del Anexo I del Reglamento (UE) número 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 «la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones EUR o cuyo balance general anual no excede de 43 millones EUR».

12 «Artículo 22. Requisitos de admisión.

1. Solo procederá la admisión del recurso cuando concurren los siguientes requisitos:

1.º Competencia para conocer del recurso.

2.º Acreditación de la legitimación y de la representación del recurrente mediante poder que sea suficiente a tal efecto.

3.º Que el recurso se refiera a alguno de los contratos contemplados en el artículo 40.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (Actualmente artículo 44.1 de la LCSP).

4.º Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado. (Actualmente artículo 44.2 de la LCSP).

5.º Que la interposición se haga dentro de los plazos previstos en el artículo 44.2 del mismo texto refundido. (Actualmente artículo 50 de la LCSP)

6.º Que se acompañen al escrito de interposición los documentos y requisitos a que se refiere el artículo 44.5 del texto refundido, sin perjuicio de lo en él dispuesto respecto de la posibilidad de subsanación.» (Actualmente artículo 51 de la LCSP).

13 Vicente Dávila (2017, pp. 109-110). «La legitimación en el recurso especial en materia de contratación pública: una apreciación casuística». Revista de la Escuela Jacobea de Postgrado, nº 13, diciembre, pp. 105-145. Se entiende la legitimación por el autor, como pieza clave de articulación del recurso especial en materia de contratación, estableciendo una necesaria conexión jurídica entre la legitimación administrativa del recurso, el derecho a la tutela judicial efectiva y la tutela de los operadores económicos para conforme a ella adoptar una senda hermenéutica que cohoneste con el *acquis communautaire*.

de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, de 6 de octubre de 2015, (Orizzonte Salute, C-61/14), destaca que la Directiva 89/665 debe interpretarse necesariamente a la luz de los derechos fundamentales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en particular del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 47.

La LCSP reconoce en el artículo 48 un concepto muy amplio de legitimación para interponer el recurso especial.

A diferencia de la regulación anterior, se añade la precisión de que los intereses pueden ser «individuales o colectivos»¹⁴ y con ello se incorpora la legitimación reconocida por el RPERMC, en concreto, en su artículo 24.1, donde se precisa que cuentan con legitimación *«las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de los asociados»*. Así en el citado precepto legal, reconoce legitimación de *«la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados»*, «en todo caso».

Pero además la LCSP expresamente reconoce la legitimación a las organizaciones sindicales *«cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación»*, recogiendo de esta manera los argumentos expuestos, entre otros, en el Acuerdo 83/2016, de 1 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en el que tras referir distintas sentencias del Tribunal Constitucional, afirma que *«...la función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que corresponde a los Sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, por lo que, en cada caso en que el sindicato ejercite acciones, se exige un vínculo o conexión entre el propio Sindicato y la pretensión ejercitada. Y ese vínculo no puede ser otro que un interés en sentido propio, específico y cualificado»*. Es decir, que se amplía la legitimación, pero siempre y cuando quede constatada la existencia de un vínculo especial y concreto entre los fines y actividad del sindicato en cuestión y el objeto del debate¹⁵.

14 El artículo 48 de la LCSP en su primer apartado señala *«podrá interponer recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso»*.

15 Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 81/2013, de 20 de febrero, también la Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, 44/2012, de 25 de abril en la que refiere la sentencia del Tribunal Constitucional 358/2006, de 18 de diciembre por al que se entiende que para poder considerar legitimado procesalmente a un sindicato no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de la denominada «función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores», sino que, además debe existir un vínculo especial y concreto entre los fines

Por tanto necesariamente para interponer un recurso especial se exige la legitimación de quien impugna entendiendo a este respecto los órganos encargados de resolver recursos especiales que *«(p)ara poder interponer recurso especial en materia de contratación es necesario que exista en el recurrente un interés directo, real y potencial de participar en condiciones de igualdad con otros licitadores en el procedimiento de licitación, de modo que debe justificarse un interés en participar en el proceso de licitación»* y la existencia de un interés legítimo la describe la doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia 28/2009, de 26 de enero, según la cual: *“el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnado) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta”*¹⁶.

Regulación de las protestas en Paraguay

Como ya se ha apuntado anteriormente, en Paraguay en diciembre del 2022, fue promulgada la Ley N.º 7021/2022, que tuvo su origen en 2020 en el marco de un proyecto denominado “Reforma del Sistema de Compras Públicas”, liderado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación, además de la participación de diversos sectores públicos y privados. Destaca en la mencionada Ley la enumeración de los principios que deben cumplir las contrataciones públicas de la República de Paraguay y el detalle en su regulación¹⁷.

Y para desarrollar dicha Ley recientemente – en agosto de 2024- se ha aprobado el Decreto N.º 2264/2024 (en adelante, Decreto) que tiene como objetivo mejorar la eficiencia, la transparencia y buscar la optimización en el uso de los recursos públicos. Para ello, se coordina la actuación de diversas entidades, bajo el control del órgano rector del Sistema Nacional de Suministro Público (Ministerio de Economía y Finanzas).

Así pues en el marco normativo recién apuntado, y por lo que aquí nos ocupa, se regulan las denominadas protestas contra los actos administrativos

y actividad de dicho sindicato y el objeto del debate.

16 Acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón 63/2022, de 30 de junio.

17 Gody Duría «Tres temas básicos de contrataciones públicas» Revista de Compras Públicas (pp 20-28) p. 21 «Como primer paso en la tarea de establecer un orden de precedencia de los principios rectores de las contrataciones públicas, es importante enunciar la finalidad del SNSP porque define el rumbo que necesariamente debe seguir la administración pública convocante para alcanzarla.

emitidos en el marco de la convocatoria de un contrato público que se consideren contrarios a las disposiciones que rigen la materia objeto de la Ley N.º 7021/2022 (artículos 127 a 131)¹⁸, desarrollándose la regulación de las protestas en los artículos 191 a 198 del Decreto.

Por ley se atribuye la competencia para conocer y resolver estas protestas a la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, estableciéndose en el artículo 159 del Decreto que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la DNCP será la encargada de la sustanciación de estos procedimientos.

Destaca también la regulación del artículo 164 del Decreto dedicado al carácter del procedimiento y designación, cuando establece que: «*Los procedimientos sustanciados ante la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la DNCP serán de carácter sumario y estarán dirigidos por un juez instructor, juez investigador o funcionario designado por resolución del Director Nacional o disposición de la dependencia jurídica, según el caso. Los funcionarios designados actuarán con absoluta independencia y conocerán sobre los casos sometidos a su consideración, obrando de conformidad a las reglas establecidas en la Ley, este Reglamento y las disposiciones emitidas por la DNCP.*»

Es decir que al igual que acontecía con la regulación española la resolución de estas impugnaciones se atribuye a un órgano que debe actuar «con absoluta independencia», lo cual es una garantía de cara a la defensa de la tutela de los derechos de los interesados en una licitación pública, salvaguardando de este modo el interés general.

También y desde el punto de vista procesal en el ordenamiento jurídico paraguayo se regulan los supuestos que determinarán el rechazo in límite de la protesta en el artículo 128 de la Ley N.º 7021/2022, señalando que los motivos de la protesta son:

- a) Falta de acreditación de la personería.
- b) *Falta de acreditación del interés legítimo.*
- c) *La interposición de la protesta fuera del plazo indicado en la reglamentación.*
- d) *La manifiesta falta de fundamentos para la promoción de la protesta.*
- e) *Improcedencia del objeto de la protesta.»*

¹⁸ El mencionado precepto también regula la posibilidad de impugnar otras actuaciones».

En cuanto a la regulación del artículo 127 de la Ley N.º 7021/2022, es necesario destacar que, dicho precepto, comience indicando expresamente quienes podrán protestar ante la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y son «las personas interesadas y oferentes», es decir que al igual que acontece con la legislación española, en Paraguay tampoco hay acción pública en materia de contratación pública.

Además se completa esa regulación con lo dispuesto en el artículo 194 del Decreto dedicado expresamente a las protestas contra las bases de la contratación, en el que se indica que en ese caso *«el protestante deberá demostrar, como parte de la acreditación de su interés legítimo, que el giro comercial de su empresa corresponde al rubro del procedimiento de contratación objetado y que previamente se hayan consultado ante la convocante las disposiciones de las bases de la contratación que impugna, dentro de los plazos previstos en la convocatoria.»*

Para tal efecto, deberá adjuntar al escrito de protesta los documentos que acrediten los presupuestos del párrafo anterior, conforme con la reglamentación que emita la DNCP.

La falta de acreditación de cualquiera de los presupuestos conllevará al rechazo in limine de la protesta de conformidad al artículo 128, literal b), de la Ley.

La DNCP podrá reglamentar otras formas de acreditar el interés legítimo».

Por tanto, en esta materia coincide la regulación de ambos países al exigir el requisito de la legitimación tienen se puede traer a colación el sentir expresado, entre otros, en los Acuerdos del TACPA 29/2019, 44/2012 y 117/2022. *«Admitir la legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación a quien invoca únicamente la defensa de la legalidad (o el interés de la corporación en que la adjudicación del contrato se realice a favor de la oferta económicamente más ventajosa, que no es cosa distinta), equivale a defender la existencia de una acción pública en nuestro Derecho en materia de contratación del sector público. Y tal acción no existe en nuestro Derecho, ni puede deducirse del artículo 42 TRLCSP, (actualmente art. 48 LCSP) de manera que una interpretación que lleve a ese alcance es contraria a nuestro ordenamiento jurídico.»*

Y es que no podemos olvidar que las contrataciones públicas en sus distintas modalidades responden a la satisfacción de la demanda del interés general que se vería perjudicada si cualquiera que no tuviera un interés legítimo en la contratación pudiera impugnar por ejemplo las bases de una convocatoria pública, cuando además sabemos que ex artículo 129 de la Ley N.º 7021/2022, ello supone la suspensión del procedimiento con la dilación que esto conlleva en el procedimiento contractual con el perjuicio de no poder contar a tiempo con un adjudicatario que realice la obra demandada, entregue el suministro necesario o

preste el servicio que se requiere y por ello incluso se llegue a indicar expresamente que la suspensión del procedimiento se realizará bajo responsabilidad personal del protestante o sus representantes legales.

No obstante lo anterior, el mencionado precepto también contempla la posibilidad de que la convocante pueda solicitar la continuidad del procedimiento de contratación en forma total o parcial.

Conclusión

Las cuestiones analizadas en el presente trabajo se han centrado en poner de manifiesto que, tanto la legislación española como la paraguaya coinciden en atribuir a un órgano administrativo independiente, la resolución de las impugnaciones contra las bases de las licitaciones públicas con las garantías que ello implica para una lograr una buena Administración, exigiendo la legitimación para poder denunciar dichas bases, sin que se admita en estos casos la acción pública, todo ello también en pro de la salvaguarda del interés general.

Es decir que nos encontramos con regulaciones coincidentes en líneas generales, si bien se hace necesario destacar que en Paraguay, el desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo mediante el Decreto – sin haber transcurrido ni dos años de la entrada en vigor de la Ley N.º 7021/2022, con los ejemplos que se han expuesto- y sin embargo en España no ha habido desarrollo reglamentario de la LCSP, pues el RPERMC, es del año 2015 y fue una norma que se aprobó como desarrollo de la Ley N.º 34/2010, de 5 de agosto, promulgada como consecuencia de la necesidad de incorporar la legislación española al contenido de las Directivas de recursos en la redacción dada por la Directiva 2007/66/CE del Consejo y el Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2007.

Y el propósito de esta disposición era precisamente, a la luz de la experiencia de los órganos administrativos que resolvían los recursos especiales, dotar a tales órganos y a quienes hayan de acudir a ellos en el ejercicio de la defensa de sus intereses o derechos, de normas de actuación precisas y concretas, siendo por tanto una norma desfasada con bastantes preceptos que se han visto superados por la regulación de la LCSP, que, a su vez, precisa del correspondiente desarrollo reglamentario¹⁹, aunque en ocasiones dada la extensión de dicha norma se le

¹⁹ Además del RPERMC desarrollan la LCSP, que es de 2017, encontramos:

- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

-Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley N.º 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Además del ya citado para la materia que ocupa el presente trabajo y que es Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

haya achacado precisamente ese carácter reglamentario, adoleciendo en realidad del necesario desarrollo reglamentario que la LCSP precisa pues en ocasiones han tenido que ser los órganos encargados de resolver recursos especiales en materia de contratación los que interpretando la ley dieran solución a ese vacío en la regulación.

Y como ejemplo de ello – se insiste, y, a diferencia de la regulación de Paraguay en el Decreto en su artículo 193 del Decreto (contenido de las protestas contra las bases de licitación) - en España al no venir regulados los requisitos de contenido que debe reunir un recurso especial en materia de contratación, estos han tenido que ser definidos por los Tribunales Administrativos de Contratos, y así, por todos caben citar los Acuerdos 26/2023, de 24 de marzo y 1/2023, de 13 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, con cita en la Resolución 26/2018, 15 de julio del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Galicia en la que – compartiendo el parecer de otros tribunales con cita en distintas resoluciones dictadas al efecto- señala los requisitos que debe tener una denuncia para estar bien fundada, pronunciándose en este sentido también la Resolución 143/2021, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.