



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**Análisis de las Reglas y Procedimientos de
Contratación del Banco Africano de
Desarrollo**

Trabajo fin de estudio presentado por:	José María Moreno González
Tipo de trabajo:	Académico de investigación jurídica
Director/a:	Dra. María Inmaculada Rodríguez Roblero
Fecha:	22-09-2021

Resumen

El presente estudio pretende analizar de un modo resumido y descriptivo el nuevo marco normativo de las reglas y procedimientos de contratación de proyectos financiados por el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) aprobado por su consejo de dirección el 14 de octubre de 2015 y vigente desde el 1 de enero de 2016.

Teniendo en consideración la actual situación económica, abordaremos a modo de introducción, la creciente importancia de los organismos multilaterales internacionales en la financiación de proyectos.

Seguidamente, nos adentraremos en los diferentes métodos de selección existentes, diferenciando de un lado, la contratación de bienes y obras y, de otro, los servicios de consultoría.

Por último, abordaremos desde un punto de vista práctico, el plan de contratación o *procurement plan*, cuyo conocimiento e interpretación resulta fundamental para todas las partes implicadas en un proyecto.

Palabras clave: Banco Africano de Desarrollo, organismos multilaterales, contratación pública internacional, plan de contratación.

Abstract

This study aims to analyse in a summarized and descriptive way the new regulatory framework for the procurement rules and procedures of projects financed by the African Development Bank (AfDB) approved by its board of directors on October 14, 2015, and in force since January 1, 2016.

Considering the current economic situation, we will address by way of introduction, the growing importance of international multilateral organizations in project financing.

Next, we will delve into the different existing selection methods, differentiating on the one hand, the contracting of goods and works and, on the other, consulting services.

Finally, we will approach from a practical point of view the knowledge and interpretation of the procurement plan, which is essential for all parties involved in a project.

Keywords: African Development Bank, multilateral organizations, international public procurement, procurement plan.

Índice de contenidos

1.	Introducción.....	6
1.1.	Justificación del tema elegido.....	6
1.2.	Problema y finalidad del trabajo.....	6
1.3.	Objetivos.....	7
2.	Importancia de los organismos multilaterales en la contratación internacional.....	8
3.	Aspectos básicos y metodología aplicable.....	9
4.	Reglas y procedimientos de contratación del Banco Africano de Desarrollo.....	12
4.1.	Idioma.....	13
4.2.	Rechazo de las ofertas y repetición de la licitación.....	14
4.3.	Divisas y condiciones de pago.....	15
4.4.	Ajustes en el precio.....	16
4.5.	Impuestos.....	17
4.6.	Contratación de obras, bienes y servicios “no consultivos”.....	17
4.6.1.	Ámbito material.....	17
4.6.2.	Especificaciones técnicas.....	19
4.6.3.	<i>Open Competitive Bidding (OCB)</i>	19
4.6.4.	<i>Limited Competitive Bidding (LCB)</i>	20
4.6.5.	<i>Direct Procurement (DP)</i>	21
4.6.6.	Otros métodos.....	22
4.7.	Contratación de servicios de consultoría.....	24
4.7.1.	Ámbito material.....	24
4.7.2.	Ámbito subjetivo.....	25
4.7.3.	<i>Terms of Reference (TOR)</i>	25
4.7.4.	<i>Expression of Interest (EOI)</i> y <i>Shortlist</i>	26

4.7.5. <i>Request for Proposals (RFP)</i>	27
4.7.6. <i>Quality- and Cost-Based Selection (QCBS)</i>	28
4.7.7. Otros métodos de selección.....	29
5. El <i>Procurement Plan (PP)</i>	31
5.1. Consideraciones generales	31
5.2. Características.....	32
6. Conclusiones.....	33
Referencias bibliográficas.....	35
Listado de abreviaturas	37
Anexo A. Procurement Plan.....	39

1. Introducción.

1.1. Justificación del tema elegido.

La legislación española y europea en materia de contratación pública presupone la existencia, al menos teórica, de un mercado perfecto. En la mayoría de los países africanos o en parte de sus territorios, las condiciones de un mercado perfecto están, en ocasiones, lejos de conseguirse. El nuevo marco normativo contractual del BAfD (*new procurement framework*) busca dar respuesta a esta realidad, reforzando los principios de economía, eficiencia, efectividad y equidad (*The '4Es principles*) obteniendo la óptima relación calidad-precio (*optimal value for money*) con los recursos del banco mediante la concurrencia justa y transparente. Los mercados en el continente africano se enfrentan con bastante frecuencia a situaciones tales de oferta o producción limitada, heterogeneidad de productos, barreras de entrada o salida al mercado, falta de información entre consumidores y productores o dificultades en la movilidad de bienes y factores, por citar algunas deficiencias.

A pesar de ofrecer oportunidades de negocio seguro desde el punto de vista jurídico y financiero, las instituciones multilaterales siguen siendo grandes desconocidas en España. En general, las empresas españolas cuentan con conocimiento tecnológico y profesional muy alto, pero adolecen de experiencia, estructura y profesionales específicamente cualificados para participar en el tablero mundial de las licitaciones internacionales, como lo demuestran las estadísticas ofrecidas por el BAfD que analizaremos más adelante.

1.2. Problema y finalidad del trabajo.

Conocer bien las normas que regulan los procesos de contratación de los organismos multilaterales es clave para que las empresas participantes puedan, no sólo preparar buenas ofertas y que éstas sean más competitivas en el mercado internacional, sino que, en muchas ocasiones, se convierte en una herramienta decisiva a la hora de diseñar estrategias de participación en concursos internacionales, preparación de ofertas, seguimiento del proceso de licitación y finalmente, la adjudicación y firma del contrato.

Es lo que se conoce como *legal compliance* de una licitación, procedimiento que se presume siempre ajustado a Derecho por la agencia ejecutora de un proyecto y por los servicios de supervisión y control del propio banco financiador, en nuestro caso, el BAfD. En ocasiones,

pueden ocurrir errores o, cuando menos, discrepancias de interpretación de las normas que, con un buen conocimiento y argumentación, ayudarán a licitantes y agencias ejecutoras en el éxito de sus licitaciones y, en suma, de sus proyectos.

Más adelante podremos analizar algunos casos y situaciones concretas que ocurren con más frecuencia de lo que podemos imaginar. A modo de antílope, podemos indicar que la nacionalidad de una empresa o de un consultor individual, el carácter público o privado de una sociedad, su naturaleza mercantil o la ausencia de ánimo de lucro, pueden ser elementos esenciales para tener en cuenta a la hora de garantizar la justa concurrencia en una licitación internacional.

1.3. Objetivos.

Bajo el epígrafe genérico de “normas y procedimientos de contratación del BAfD”, en realidad estamos refiriéndonos a todo un conjunto de principios, políticas y normas que regulan el modo en que deben ser empleados los recursos económicos destinados a ejecutar los proyectos financiados o cofinanciados por el BAfD.

Todo el sistema normativo se articula en torno al concepto tradicional de ciclo de un proyecto (*project cycle*), que en el BAfD se compone de siete fases, comenzando con la programación, pasando por la identificación del proyecto, preparación, evaluación o *appraisal report*, aprobación, ejecución, supervisión y finalización.

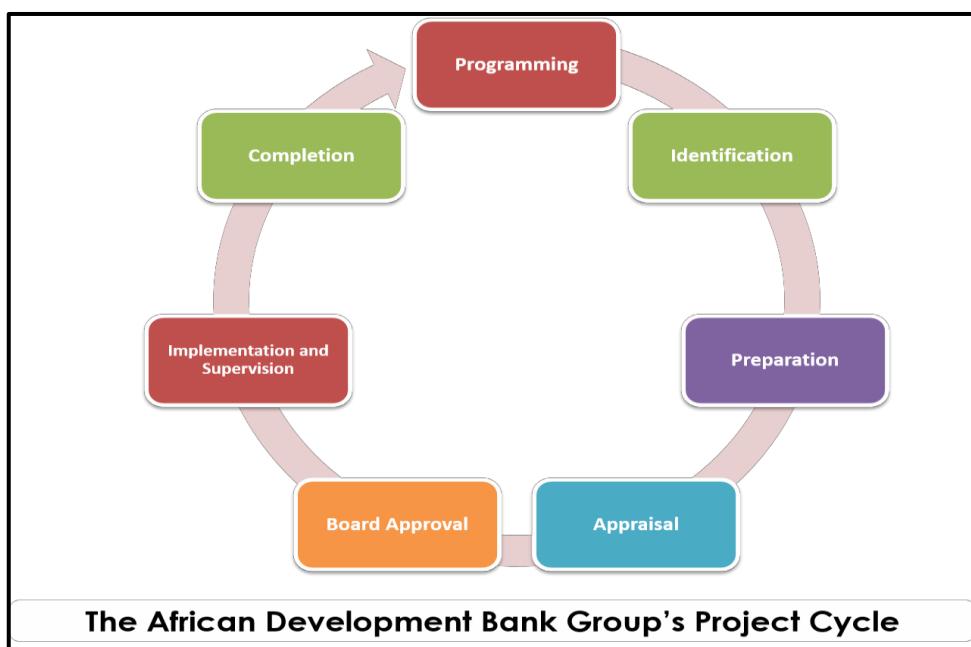


Figura 1. Fuente AfDB Operations Procurement Manual, 2018.

En concreto, este estudio pretende destacar los aspectos jurídicos más relevantes de la contratación pública presentes en el ciclo tradicional de un proyecto, además de ofrecer una aproximación a los diferentes métodos de adquisición o selección (*procurement methods*) utilizados por el banco para la contratación, en los que cabe hacer referencia a la primera y fundamental clasificación material, por un lado, de servicios de consultoría, y por otro, de bienes, obras y otros servicios no considerados de consultoría o “no consultivos” (*non-consulting services*). Cada una de estas dos categorías cuenta con sus propios métodos y procedimientos.

2. Importancia de los organismos multilaterales en la contratación internacional.

La crisis económica y financiera de 2009 que afectó a la economía a escala global provocó grandes cambios de comportamiento en el mercado y en las empresas. En todo el mundo y especialmente en España, las empresas empezaron un proceso de internacionalización en busca de su propia supervivencia ante la contracción de la oferta en lo que hasta entonces había sido su ámbito de operaciones tradicional, el mercado local o nacional. Además, la irrupción de la pandemia COVID-19 ha ocasionado una recesión mundial en 2020 mucho más profunda que la de 2009, de la que aún estamos sufriendo sus consecuencias.

Sin entrar a valorar las repercusiones de dichas crisis, que no forman parte de este estudio, conviene apuntar que la internacionalización de las empresas españolas ha sido una realidad constante desde 2010.

Las exportaciones de bienes y servicios se incrementaron desde 2009 en más de 7 puntos, situándose en el 30,4% de PIB en 2020. Además, el número de empresas internacionalizadas ha aumentado desde los 16.000 exportadores regulares en 2010, hasta superar las 55.000 empresas que exportan regularmente en 2020, lo que significa un incremento aproximado del 350% (MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, 2021, p. 54).

Por la seguridad jurídica que ofrecen y el volumen de recursos disponibles para la ejecución de proyectos, sin duda, las instituciones multilaterales se han convertido en una opción muy interesante para las empresas y profesionales españoles. No obstante, el desempeño de las

empresas españolas ha sido muy desigual, según qué institución multilateral se trate (FERNÁNDEZ DÍEZ-PICAZO 2015).

En lo que respecta al BAfD, sólo en el periodo 2015-2020, se adjudicaron contratos por valor de 16.371.842.906 USD de los que apenas el 0,81% de ese valor, repartidos en 59 contratos, fueron para empresas españolas, con una sensible caída desde 2019 y muy lejos de vecinos como Portugal con el 1,57%, Francia con el 6,25% o Italia con el 1%, por poner ejemplos de países *non-regional members* y, por tanto, con el mismo perfil competidor que España. Más allá de los vínculos históricos que puedan justificar el mayor éxito de estos países, lo cierto es que la cultura emprendedora y la estrategia de internacionalización de las empresas son factores clave, como demuestran los datos de China con el 30,96% y Canadá con el 0,63% del valor total de contratos adjudicados entre 2015 y 2020 (AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2021).

Para que podamos establecer una referencia comparativa a nivel nacional, las Comunidades autónomas de Madrid, Andalucía y Cataluña adjudicaron licitaciones en 2019 por valor de 3.119.639.199€, 3.106.149.512€ y 3.874.515.170€, respectivamente (OIRESECON 2020, p. 32). No parece descabellado pensar que las empresas españolas pueden y deben mejorar los datos de adjudicaciones de los últimos años en una institución multilateral como el BAfD de la que España es miembro (*non regional*) de pleno Derecho y, por tanto, reservada a sus nacionales la posibilidad de participar en sus licitaciones y proyectos.

3. Aspectos básicos y metodología aplicable.

Todo el sistema normativo de contratación del BAfD y, en general, de todos los bancos de desarrollo regionales del grupo Banco Mundial, se articula en torno al concepto de ciclo del proyecto, que requiere una revisión crítica y sistémica de todas sus fases, desde la fase de diseño del proyecto hasta la evaluación y el logro de resultados generales. No en vano, el término inglés que se utiliza para definir la contratación es el de *procurement* y su significado literal es la acción de obtener o adquirir algo.

En efecto, el ámbito de aplicación de este conjunto de normas y procedimientos contractuales (*procurement rules and procedures*) comprende las adquisiciones necesarias para la implementación de un determinado proyecto que cuenta con financiación específica del BAfD para su ejecución. Abarca, por tanto, desde la planificación de las adquisiciones de

bienes, obras y servicios, hasta la auditoría de ejecución del proyecto y sus resultados. A nivel operativo, significa incorporar todas las etapas del proyecto, desde su planificación, pasando por los procedimientos de licitación y adjudicación de contrato, hasta la implementación y finalización exitosa del mismo. En definitiva, el conjunto de principios, directrices políticas, normas y procedimientos de contratación están pensados para un fin superior, la buena ejecución del proyecto al que se destinan los recursos financieros. Y ello, en contextos geográficos, sociológicos, culturales, políticos y económicos muy diversos y complejos, dentro del continente africano.

La metodología para la implementación de la política de adquisiciones del Banco Africano de Desarrollo aprobada por su Junta Directiva es parte integrante del *procurement framework* o marco normativo contractual. La metodología se refiere a las fases de identificación, preparación y evaluación del ciclo del proyecto. Su aplicación, basada en el siguiente proceso y pasos aquí descritos, es obligatoria. La preparación de la estrategia de adquisiciones de un proyecto financiado por el BAfD se compone de varios pasos que mostramos en los siguientes gráficos 2 y 3.

En efecto, en estas fases se elaboran las reglas básicas de contratación que se conocen como *procurement arrangements* y que encontraremos en el *Project Appraisal Report* (PAR) que aprueba el banco para la ejecución de un proyecto. El *Procurement Plan* (PP), del que más adelante hablaremos con detalle, debe seguir las indicaciones previstas en lo concerniente a qué sistema normativo debe aplicarse, el del banco o *Bank Procurement Methods and Procedures* (BPMP), del país prestatario o *Borrower Procurement System* (BPS) o de un tercero *Third Party Procurement Methods and Procedures* (TPMP), en función del valor de los contratos, estableciendo límites o *thresholds*, de la naturaleza de los bienes o servicios a contratar agrupándolos por categorías (*packaging*), la manera en que el banco revisará las licitaciones (*prior or post review*) e indicando finalmente el procedimiento de licitación abierto, limitado o de contratación directa que se seguirá en cada caso.

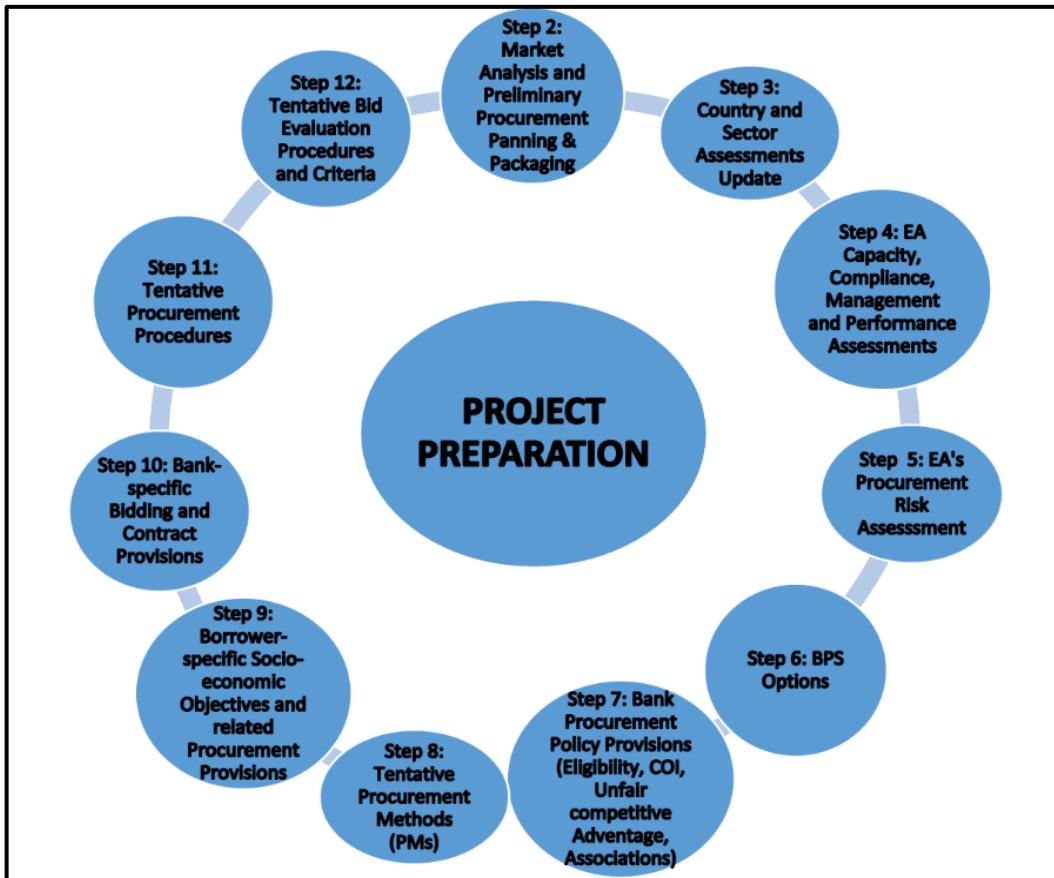


Figura 2. Fuente AfDB Operations Procurement Manual, 2018.

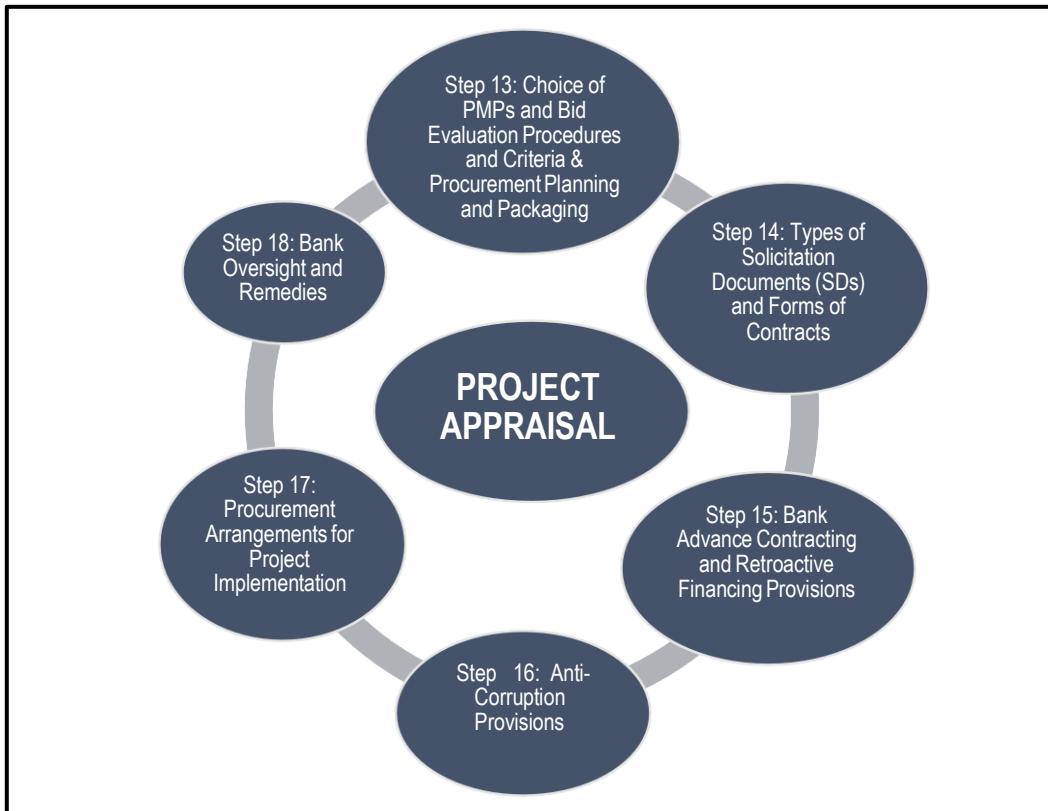


Figura 3. Fuente AfDB Operations Procurement Manual, 2018.

4. Reglas y procedimientos de contratación del Banco Africano de Desarrollo.

La responsabilidad fiduciaria definida en sus estatutos exige que el Banco Africano de Desarrollo asegure que los ingresos de los proyectos y programas financiados por él se utilicen únicamente para los fines para los que fueron otorgados. Los estatutos también requieren que se preste la debida atención a la economía y la eficiencia en los procesos de adquisiciones en los proyectos financiados por el Banco. En consecuencia, el BAfD prefiere los procedimientos competitivos más abiertos para la adquisición de bienes, obras y servicios. Las consideraciones políticas y no económicas deben quedar al margen, no influyendo, en ningún caso, en los planes de adquisiciones de los proyectos financiados por el Banco. Las licitaciones deben brindar oportunidades justas y equitativas a los contratistas, proveedores y consultores de todos los países miembros del Banco. La transparencia también es fundamental en el proceso de contratación.

El Banco ha desarrollado y puesto a disposición en su web afdb.org las Reglas y Procedimientos para la Adquisición de Bienes y Obras, y las Reglas y Procedimientos para la Contratación de Consultores que rigen las adquisiciones financiadas por el Banco. Para ayudar a los prestatarios, el Banco, en colaboración con otros Bancos Multilaterales de Desarrollo, también ha desarrollado Documentos de Licitación Estándar que deben utilizarse para los contratos financiados por el Banco.

Como parte de su mandato de desarrollo, el Banco es igualmente activo en el apoyo al desarrollo y la reforma de los sistemas de contratación pública en los países prestatarios. Dado que la contratación pública absorbe una parte considerable del gasto público, una mayor eficiencia, equidad, transparencia e igualdad de oportunidades son fundamentales para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

La Junta Directiva del BAfD aprobó su nuevo marco normativo de contratación (*procurement framework*) el 14 de octubre de 2015. Este nuevo marco normativo, vigente desde el 1 de enero de 2016, comprende los siguientes documentos: (i) Política de Adquisiciones para Operaciones Financiadas por el Grupo del Banco (*Policy*); (ii) Metodología para la implementación de la Política de Adquisiciones del Banco Africano de Desarrollo

(*Methodology*); (iii) Manual de operaciones de las adquisiciones (OPM); y (iv) la Caja de herramientas de adquisiciones (*Toolkit*).

La Política de Adquisiciones o “*Procurement Policy*” define los elementos generales de lo que el banco entiende como Sistema de Contratación Pública o “*Public Procurement System*” (PPS) aplicable, de un lado, a las obras, bienes y servicios no consultivos, y de otro, a los servicios propiamente de consultoría. Establece una jerarquía entre los Métodos de Adquisición o “*Procurement Methods*” (PM): 1) Métodos de Licitación Competitiva Abierta u “*Open Competitive Bidding*” (OCB) ya sean nacionales (OCBN) e internacionales (OCBI), que deben ser empleados con carácter general; 2) Métodos de Licitación Competitiva Limitada o “*Limited Competitive Bidding*” (LCB) que son aceptables según las condiciones del mercado y otras circunstancias; y 3) Métodos de Adquisición Directa o “*Direct procurement*” (DP) que sólo pueden utilizarse en circunstancias excepcionales y específicas. En particular, se detallan las características de OCB, LCB y otros PM, y los procedimientos de evaluación y adjudicación de contratos.

4.1. Idioma.

Habitualmente, todos los documentos y pliegos de prescripciones se redactan en un solo idioma de los dos oficiales del banco, inglés o francés. No se requerirá ni permitirá a los licitadores firmar contratos en más de un idioma.

Para concursos abiertos internacionales del prestatario (BPS) o cualquiera aplicable con métodos del banco (BPMP) se usará uno de los idiomas oficiales del Banco (francés o inglés). En licitaciones inferiores a un determinado valor, que necesariamente deberá estar reflejado en el Acuerdo de Financiamiento, se podrá utilizar el idioma nacional del prestatario o el idioma generalmente utilizado para las transacciones comerciales en el país, siempre que haya disponible una traducción en francés o en inglés a solicitud del Banco.

Para concursos bajo normativa de los prestatarios (BPS) se utilizará el idioma nacional del prestatario, o el idioma generalmente utilizado para las transacciones comerciales en el país.

Para concursos bajo Acuerdos de cofinanciamiento o reglas y procedimientos de terceros (TPMP), como las agencias de Naciones Unidas se estará a lo que disponga el financiador principal (francés o inglés si el BAfD es el financiador principal y en el caso de los organismos de las Naciones Unidas). Sin embargo, los licitadores podrán solicitar una traducción al

francés o al inglés del idioma oficial del financiador principal si este no incluye el francés o el inglés.

4.2. Rechazo de las ofertas y repetición de la licitación.

El rechazo de todas las ofertas está plenamente justificado cuando claramente ninguna oferta responde sustancialmente y/o ningún licitador cumple con los criterios de calificación especificados. También se considera justificado cuando hay una falta de concurrencia efectiva y/o todas las ofertas son sustancialmente mayores que el coste estimado. Una estimación rigurosa de los costes del proyecto evita problemas de ofertas demasiado altas o bajas en la etapa de evaluación de las ofertas.

Cabe destacar que en el BAfD y en general en el resto de los organismos multilaterales, a diferencia de la legislación española, no se aplica la regla del tipo de licitación por encima del cual no se admiten ofertas. De hecho, en los anuncios de los concursos, el precio no se incluye. Los interesados deberán buscar en el *procurement plan* del proyecto en cuestión, el valor estimado del contrato, lo que no siempre resulta fácil de encontrar.

Se pueden producir las siguientes anomalías en relación con el precio o valor de las ofertas presentadas:

- Todas las ofertas superan el valor estimado. Cuando la oferta ganadora, o todas las ofertas para el caso, ofrecen precios que exceden el valor estimado, el único recurso puede ser rechazar todas las ofertas, cancelar el proceso y, finalmente, volver a licitar. Esto sólo se hará en circunstancias excepcionales, tras un análisis motivado que lo justifique, y con los debidos ajustes al pliego de condiciones que se utilizará en el nuevo proceso de licitación. Por tanto, no es imperativo la anulación del concurso ni el rechazo de una oferta por el mero hecho de que ésta supere el tipo de licitación, y ello porque tal concepto no existe, al menos con la rigidez con que se contempla en la ley de Contratos del Sector Público en España.
- El precio de la oferta ganadora es considerado anormalmente bajo. El rechazo de una oferta por baja temeraria sólo es justificable bajo circunstancias excepcionales y sólo puede ser aceptado por el Banco después de que se haya brindado al licitador en cuestión la oportunidad justificar su precio y tras un análisis detallado de dichas explicaciones.

- *Price Bracketing.* Se trata de establecer un rango de precios mínimo y máximo por fuera del cual se prevé el rechazo de ofertas. El banco no lo considera una buena práctica, pero lo permite cuando la licitación es bajo BPS y acorde con su normativa nacional.

4.3. Divisas y condiciones de pago.

Como norma general, los licitadores pueden expresar los precios de sus ofertas en cualquier moneda legalmente aceptada. Los pliegos de condiciones o *Solicitation Documents* (SD) deberán indicar la moneda o monedas en las que los licitadores pueden expresar sus precios, junto con el procedimiento para la conversión de precios de diferentes monedas a una moneda única a efectos de evaluación de la oferta, así como las divisas en las que se admitirán los pagos del contrato. Estas disposiciones son importantes para evitar o minimizar los riesgos cambiarios y para permitir el uso de monedas fuertes y estables con el fin de obtener precios de oferta más competitivos y asegurar la equidad y transparencia en la evaluación de las ofertas. En este sentido, cabe indicar que se pueden usar varias monedas en una misma oferta y el límite recomendado es el de tres. De igual modo, los pagos se realizarán en las cantidades y monedas indicadas en la oferta.

Las condiciones de pago estarán reflejadas en los SD. En concreto, se especificarán las condiciones sobre el pago anticipado, el calendario de pagos, posibles retenciones y el pago final. De igual manera, siempre se exigirá garantía bancaria para los pagos anticipados, en el caso de que estos se permitan. El modelo de garantía bancaria exigida deberá incluirse en los SD. Si bien no existen límites o porcentajes concretos aplicables, el BAfD menciona como indicativos los siguientes, en función del tipo de contratos.

Para la adquisición de bienes, los pagos suelen estar vinculados a hitos específicos en el proceso de suministro, pudiéndose retener un porcentaje del pago para cubrir el período de garantía:

- Pago anticipado: diez (10) por ciento del precio del contrato a pagar a partir de la fecha de firma del contrato (normalmente treinta (30) días), contra la presentación de factura y garantía bancaria por el monto equivalente.

- A la entrega: ochenta (80) por ciento del precio del contrato o *ex-works* (franco fábrica) a pagar al momento del envío/entrega de los bienes y al presentar los documentos especificados en el contrato.
- A la aceptación de los suministros: diez (10) por ciento restante del precio del contrato a pagar dentro de un período de tiempo (normalmente 30 días) posterior a la fecha del certificado de aceptación para la respectiva entrega emitida por el comprador.

Para el resto de contratos de obras y servicios, de manera general, se permite el pago anticipado hasta el quince (15) por ciento del precio del contrato, con certificaciones de obra o informes de los consultores (*deliverables*) periódicos progresivos proporcionales al trabajo efectuado. Las retenciones finales, caso existan, no deberán superar el diez (10) por ciento.

4.4. Ajustes en el precio.

Se debe indicar claramente si los precios de oferta son fijos o si se permite su revisión para reflejar cambios (al alza o a la baja) en costes detallados del contrato tales como mano de obra, equipos, materiales y combustible.

No se suele ser necesario en contratos simples bienes que tengan una duración estimada inferior a 18 meses, y no deberían aplicarse a contratos de menos de un año. La decisión de incluir o no el ajuste de precios en el contrato se basa en el análisis de mercado y, en particular, en la evaluación de: (i) si se espera que la inflación futura local o extranjera sea alta; (ii) fluctuaciones de precios del mercado; y (iii) disponibilidad o falta de materiales de construcción, combustible o cualquier otro insumo requerido.

La inclusión del ajuste de precios ayuda a prevenir precios de oferta especulativos por parte de los contratistas que buscan cubrir riesgos altos, así como reclamos y litigios durante la ejecución del contrato. Por el contrario, si no se incluye el ajuste de precios, puede haber situaciones en las que el contratante pierda la posibilidad de beneficiarse de una eventual caída de los precios.

Por último, cabe indicar que los ajustes deberán referenciarse en fórmulas prescritas con índices de precios especificados para cada elemento o grupo de elementos (por ejemplo, mano de obra, equipo, materiales, etc.), una fecha base para su aplicación y la(s) moneda(s)

que se utilizarán para los diversos elementos e índices. Los índices de precios serán específicos y procedentes de fuentes divulgadas previamente.

Limitadamente para contratos de pequeño valor, la revisión de precios podrá basarse en pruebas documentales y verificables (incluidas facturas reales) proporcionadas por el proveedor o contratista.

4.5. Impuestos.

Respecto a los impuestos debemos considerar en primer lugar algunos principios básicos. La política del banco está orientada para favorecer la igualdad de condiciones de todos los participantes, así como fomentar la libre concurrencia en sus licitaciones, cualquiera que sea la nacionalidad legalmente admitida de los licitadores.

La financiación que el banco concede normalmente excluye los impuestos aplicables a un determinado proyecto, que será por cuenta del Estado prestatario. Ello tiene su lógica, ya que los impuestos son, en definitiva, ingresos exclusivos que percibe un Estado y, por tanto, al evitar su inclusión resulta una mayor cantidad de recursos disponibles del BAfD para la ejecución efectiva de proyectos.

Los impuestos, aranceles y gravámenes directos e indirectos identificables en el país del Prestatario deberán presentarse en la oferta de manera separada y quedarán excluidos en la evaluación de ofertas, excepto para contratos de obra y contratos llave en mano. Además, el pliego de condiciones recogerá las condiciones en las que el Estado prestatario permite la devolución de dichos impuestos a los adjudicatarios extranjeros, evitando de ese modo la doble tributación y, en definitiva, garantizando la igualdad de los licitadores a la que antes hemos hecho referencia, a salvo siempre la obligación de todos los participantes de cumplir con las obligaciones fiscales tanto de su país de residencia como del país(es) prestatario(s) en el que se ejecuten los proyectos.

4.6. Contratación de obras, bienes y servicios “no consultivos”.

4.6.1. Ámbito material

Las obras o *Works* tienen un alcance extenso e incluyen la mayoría de los trabajos de construcción de edificios, ingeniería civil o ingeniería. Por lo general, incluyen el suministro de materiales, el uso de equipos, la provisión de mano de obra y logística como insumos. Las

obras pueden ir desde pequeñas y sencillas (construcción de edificios pequeños) hasta grandes y complejas (serie de grandes presas). El contratista está legalmente obligado hasta que las obras estén terminadas y entregadas al empleador (y, a menudo, durante un período después de su aceptación).

El suministro e instalación o *Supply & Installation* de plantas e instalaciones es una categoría diferenciada de las obras, específicamente prevista para la puesta en servicio y funcionamiento de una instalación, como una estación de tratamiento de agua o una planta de generación de energía. Las modalidades de contrato pueden variar desde la entrega de una instalación que cumpla con una configuración específica hasta la de *Design-Build* (proyecto y construcción) o *Turn-Key* (llave en mano) en los que el contratista puede asumir la responsabilidad de una variedad de actividades, incluido el diseño, las aplicaciones reglamentarias y la puesta en marcha para demostrar la funcionalidad requerida en términos de eficiencia, resultados o producción. Es decir, lo realmente relevante en esta categoría es que el equipamiento o planta no completa y perfecciona su funcionalidad sin el trabajo de instalación, incluso si el valor de la obra es inferior al del equipamiento instalado.

El suministro y entrega de bienes o *Goods*, incluye equipos y maquinaria, materiales y artículos que normalmente no requieren una cantidad significativa de trabajos o servicios asociados con la puesta en uso o servicio de los bienes. En su forma más simple, los bienes pueden adquirirse de un proveedor o fabricante cuya responsabilidad termina cuando los bienes se recogen en sus instalaciones. Las transacciones más complejas ocurren cuando el proveedor también puede ser responsable, además del suministro, del transporte, seguro, instalación, obligaciones de garantía y soporte postventa. Los bienes también incluyen productos básicos y materias primas. Lo realmente importante y definitorio es el valor del bien a suministrar y no tanto su transporte, instalación o puesta en marcha.

Los servicios no consultivos o *Non-Consulting Services* son aquellos servicios que no son propiamente de consultoría, como logística y transporte, seguros, instalación, puesta en servicio, capacitación y mantenimiento inicial. También incluye servicios distintos de los de consultoría que se licitan y contratan sobre la base del desempeño de un resultado físico medible, como perforaciones, fotografía aérea, imágenes satelitales, mapeo y operaciones similares. Algunos ejemplos típicos de servicios distintos a los de consultoría son las encuestas y trabajos de campo; los servicios de mantenimiento y reparación de equipos,

servicios de instalación y similares; y la plantación de árboles y actividades hortícolas o agrícolas. Por lo general, podrían describirse como servicios que no exigen una actividad exclusivamente intelectual.

4.6.2. Especificaciones técnicas.

Las especificaciones con el alcance de las obras o la descripción del bien, que en España conocemos como prescripciones técnicas, serán genéricas y no deben conferir ninguna ventaja competitiva desleal. Formarán parte del pliego de prescripciones técnicas o *Solicitation Documents* (SD), ya que detallan los requisitos obligatorios específicos que forman la base para determinar si una oferta cumple con los requisitos.

Las especificaciones pueden ser de naturaleza técnica (memoria descriptiva y planos) o basadas en su utilidad (requiriendo que el licitante proporcione una garantía funcional que cumpla con los requisitos de la contratación). Las especificaciones funcionales describen el desempeño y utilidad exigidos para una determinada instalación y los servicios que debe brindar (producción, eficiencia, costo operativo, fiabilidad, etc.). Difieren significativamente de las especificaciones técnicas, que detallan cómo se construirá una instalación (alineación de la carretera, método de construcción, materiales que se utilizarán, etc.). Las especificaciones funcionales se utilizan más típicamente en la contratación de instalaciones y plantas industriales, pero también se pueden utilizar en la adquisición de bienes (especialmente equipamiento industrial) y obras. No obstante, la contratación de plantas e instalaciones industriales también puede realizarse con especificaciones técnicas.

4.6.3. *Open Competitive Bidding* (OCB).

El objetivo de un concurso abierto es favorecer una amplia competencia entre todas las empresas con capacidad técnica y financiera. Se caracteriza por ofrecer publicidad gratuita, amplia y pública, acceso abierto e igualdad de oportunidades para que participen todos los licitadores elegibles.

El concurso abierto internacional se aplica con carácter preferente. En ocasiones, se permiten modificaciones para facilitar la participación de empresas locales, aplicándose la normativa del prestatario (BPS) que, en todo caso, deberá contener los siguientes requerimientos básicos: (i) elegibilidad de empresas extranjeras, aunque no estén constituidas en el país; (ii) apertura pública de ofertas; (iii) criterios de evaluación

suficientemente claros publicados en los documentos de licitación; y (v) adjudicación del contrato a la oferta mejor evaluada.

Cuando un proyecto se aprueba y la agencia ejecutora tiene preparado el plan de trabajo (*work plan*) y de contratación (*procurement plan*) se publica el *General Procurement Notice* (GPN). En respuesta al anuncio, los interesados podrán solicitar a la agencia ejecutora que les registre en una lista de distribución de correo electrónico para recibir los futuros anuncios de contratación específica o *Specific Procurement Notice* (SPN) o, incluso para los anuncios de precalificación o *Pre-qualification* (PQ).

Los concursos se anuncian mediante la publicación del *Specific Procurement Notice* (SPN). Resulta llamativo desde la óptica de un licitador español que los anuncios no contengan información acerca del precio estimado del contrato. Para disponer de esa información, los interesados deberán acudir al *Procurement Plan* del proyecto. Se da la circunstancia que, no con poca frecuencia, dicho documento no ha sido publicado o no está accesible al público en general, a pesar de que las normas del BAfD así lo exigen. Como recomendación, se puede solicitar dicho documento a la agencia ejecutora o al propio banco, a través de su departamento de contratación.

4.6.4. *Limited Competitive Bidding* (LCB).

Se conoce como licitación restringida, reservada o negociada y comprende aquellos métodos que permiten que solo un conjunto de posibles postores licite. No todas las empresas, incluso estando capacitadas técnica o financieramente, están llamadas a participar y, en ocasiones, sólo las empresas que cumplen ciertos criterios preestablecidos (contratación reservada) o que han pasado por un proceso de preselección podrán presentar oferta.

Con base en la obtención de una mejor relación calidad-precio o *Value for Money* (VfM), se podrá prescribir LCB cuando del análisis del mercado se considere poco probable que sea atractivo a competidores extranjeros y exista capacidad y competencia adecuadas en el sector, entre las empresas del país.

Hay variantes de LCB, algunas similares a OCB, pero que incluyen restricciones en el número o la categoría de los licitantes, por invitación directa y sin publicidad abierta. Se aconseja su aplicación cuando se estime que sean pocas las empresas con la capacidad para ejecutar un contrato, o el número de proveedores potenciales sea limitado. No obstante, el número de

invitados debe ser lo suficientemente amplio como para garantizar la competencia entre ellos y que los precios de mercado sean adecuados, incluso invitando a todos cuando el número de participantes sea limitado y sea posible identificarlos previamente.

Cuando la licitación admite competencia internacional (*International Limited Competitive Bidding – ILCB*), se deberán establecer condiciones que permitan competir en igualdad a las empresas internacionales con las nacionales.

La LCB también puede ser reservada y justificable por consideraciones de beneficios socioeconómicos, como la promoción de la industria nacional o para abordar situaciones de emergencia.

Los métodos LCB siguen un proceso de varias etapas, en el que inicialmente se solicitan propuestas sin precio. Estos se discuten con los licitadores para llevar todas las propuestas a una base técnica común. En la siguiente etapa, se solicitan nuevas propuestas técnicas, esta vez sí, con precios. Se contrata a un experto independiente para evaluar la razonabilidad de los precios, principalmente comparándolos con contratos similares. En la etapa final, los postores tienen la opción de ajustar los precios de los componentes que el experto considere irrazonables y el contrato se adjudica a la oferta con el precio evaluado más bajo en general.

Existen otros métodos de LCB usados cuando el alcance de las obras o bienes a adquirir son estándares y relativamente simples. En tal caso, se utilizan habitualmente los siguientes métodos por su rapidez en la tramitación:

- *Request for Quotations (RFQ)*: el comprador solicita cotizaciones por escrito a proveedores extranjeros, nacionales o locales.
- *Shopping*: para asegurar un nivel mínimo de competencia se solicitan presupuestos por escrito de al menos tres proveedores.
- *E-procurement*: para productos listos para usar de pequeño valor a través de plataforma electrónica.

4.6.5. *Direct Procurement (DP)*.

Es lo que conocemos por contratación directa. En inglés también podremos encontrar las siguientes denominaciones *Direct Contracting*, *Direct Negotiations*, *Single- Sourcing*, *Sole-Sourcing* o *Sole-Source Contracting*. Se podrá emplear la contratación directa tanto para

servicios de consultoría o consultores individuales (personas físicas), como para la compra de bienes, obras o servicios no consultivos. Ahora bien, su utilización se desaconseja de manera general, pudiéndose considerar en casos muy tasados y siempre con la correspondiente solicitud de excepción fundamentada o *waiver request* dirigida a los servicios de supervisión del banco, en el caso de que no esté contemplado su utilización en los *procurement arrangements* del *Project appraisal report*.

Existen otros métodos de contratación directa que se distinguen por alguna especialidad material o característica de ámbito subjetivo y que, siguiendo la tradición anglosajona, recibe un nombre propio, aunque en realidad se trata de una contratación directa.

Force Account. Habitualmente para obras y servicios no consultivos realizados por el gobierno del país prestatario utilizando su propio personal y equipo.

Unsolicited proposals o propuestas de iniciativa privada sin requerimiento previo. El banco recomienda, caso resulte de interés la propuesta, avanzar en su selección con un método OCB.

4.6.6. Otros métodos.

Performance-Based o *Output-Based Procurement*. Se diferencian de los métodos tradicionales de adquisición en que las especificaciones técnicas se definen como resultados o productos y también son formas contractuales.

Pay for Performance (P4P). Cubre una serie de enfoques para la contratación de servicios no consultivos, para aumentar la cantidad, la calidad y la cobertura del servicio. Existe un vínculo explícito entre desempeño y pago, recompensas financieras por buen desempeño y terminación rápida por incumplimiento. Los contratos especifican resultados explícitos y mensurables.

Output-Based Aid (OBA). Implica la subcontratación de servicios básicos de infraestructura, salud o educación a un tercero, como empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias o empresas de propiedad estatal, a las que se hace referencia como el "proveedor de servicios". El proveedor de servicios recibe una compensación que está ligada a la realización de los servicios cumpliendo con los estándares de desempeño especificados. Estos subsidios basados en la producción o el desempeño

complementan o reemplazan las tarifas de los usuarios. El proveedor de servicios asume el riesgo de pre financiar el logro de los resultados acordados.

Output-Based Disbursement (OBD). La principal diferencia con el anterior radica en que los pagos se realizan tras la consecución de los resultados claramente especificados y se aplica específicamente a entidades gubernamentales o públicas que no operan sobre una base comercial.

Partnership / Alliance Contracting. Refleja un enfoque colaborativo basado en relaciones a largo plazo y un interés común entre una agencia ejecutora y una entidad privada. No existe un contrato legalmente vinculante, sino disposiciones específicas que rigen la relación, tales como: riesgo compartido equilibrado (aunque la mayoría de los riesgos pueden permanecer en la agencia ejecutora); no existe un mecanismo de resolución de disputas; administración por una junta compuesta por representantes de ambas partes; existe una baja exposición a asumir deudas; y el pago se basa en un enfoque de costo más garantizado.

Framework Agreements (FrAs) o Acuerdos Marco con el objetivo de asegurar acuerdos a largo plazo con proveedores, contratistas y proveedores de servicios no consultivos. Siguen un proceso de licitación secuencial de dos etapas. La primera etapa generalmente se basa en un método OCB concluido con la preselección de un mínimo de proveedores. La segunda etapa se ejecuta mediante convocatorias basadas en procedimientos de adquisición simples y repetitivos en virtud de los cuales se pueden obtener rápidamente contratos específicos durante un período establecido como parte del acuerdo de la primera etapa. La segunda etapa puede llevarse a cabo sin reapertura de la competencia, en cuyo caso se denomina *Closed FrAs*, o puede estar sujeta a competencia que permita que nuevos participantes se unan, en cuyo caso se denomina *Open FrAs*. Su utilización es muy recomendada por el banco.

Reverse Auctions o Subastas Inversas. Este es un método de adquisición en el que los licitadores pujan de forma secuencial. Cuando lo hacen de forma electrónica, se denomina *Electronic Reverse Auction* o Subasta Electrónica Inversa. El postor con el precio más bajo es a quien se adjudica el contrato. Su uso es adecuado para procesos simples como la adquisición de material fungible o consumibles con especificaciones técnicas simples, servicios estandarizados de bajo contenido intelectual no consultivo o contratos repetitivos con requisitos muy bien definidos.

Preferred Supplier Pricing Programmes. Se trata de negociaciones con proveedores preferentes que pueden existir entre gobiernos o agencias de Naciones Unidas y fabricantes de determinados productos, por ejemplo, vacunas o medicamentos, para que se respete el precio con independencia del país donde se sirva. El banco no participa en dichas negociaciones y recomienda el uso de subastas inversas o acuerdos marco en los proyectos que financia.

Offsets o compensaciones. Se utilizan normalmente en contratos de defensa y en economías emergentes para adquirir transferencia de tecnología. Implican contratos a largo plazo, abiertos y plurianuales, incluyendo créditos bancarios vinculados a futuras adquisiciones. Plantean problemas de evaluación de ofertas e imponen procesos de licitación complejos que requieren agencias ejecutoras altamente cualificadas.

Leased Assets. Adquisición mediante leasing o renting de bienes.

Land and Rights-of-Way Acquisition (terrenos y servidumbres de paso). Normalmente no se financian con préstamos del banco y, excepcionalmente, en su caso, exigen una *due diligence* completa sobre las condiciones del mercado y otros factores propios del país.

4.7. Contratación de servicios de consultoría.

4.7.1. Ámbito material.

Los servicios de consultoría son aquellos de naturaleza intelectual y su prestación esencialmente no exige una actividad física intensiva. Los servicios prestados por consultores son normalmente por un período determinado y su alcance debe estar claramente definido y detallado en los términos de referencia o *Terms of Reference* (TOR). El factor distintivo entre los servicios de consultoría y los no consultivos es el grado de importancia que la actividad física tiene sobre el servicio requerido.

Los servicios de asesoría y los relativos a la implementación de proyectos son servicios de consultoría típicos e incluyen, entre otros, estudios de viabilidad, estudios ambientales, gestión de proyectos, servicios de ingeniería, servicios legales, servicios de asesoría en contratación, servicios financieros y contables, formación, etc. No se trata, en definitiva, de servicios que requieran de mano de obra no cualificada.

4.7.2. Ámbito subjetivo.

Los servicios de consultoría cubren una amplia gama de tareas y son prestados por entidades como empresas del sector privado, universidades, institutos de investigación, empresas públicas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), agencias internacionales o consultores individuales, según las necesidades y circunstancias.

Respecto a las empresas, tradicionalmente los servicios de consultoría han sido ofrecidos por entidades del sector privado como empresas de ingeniería, asesores financieros, de contabilidad y auditoría, despachos de abogados y consultores de gestión empresarial. En los últimos años, han experimentado un gran auge las empresas relacionadas con las tecnologías de la información, los servicios agrícolas y de tecnología medioambiental.

Los consultores individuales se contratan para actividades similares a las empresas consultoras cuando no se considera necesario un equipo completo o cuando las tareas de consultoría no están interrelacionadas y no requieren una gestión coordinada. Las personas pueden contratarse como autónomos o mediante empresas consultoras.

4.7.3. *Terms of Reference (TOR)*.

Los términos de referencia contienen una descripción de las características y naturaleza de los servicios de consultoría, explicando los requisitos a satisfacer y, en su caso, los procedimientos para determinar su cumplimiento. Obsérvese que para los servicios de consultoría no se utiliza el término *Specifications* al que nos hemos referido con anterioridad en la contratación de bienes, obras y servicios no consultivos.

Los TOR y el precio son los dos elementos esenciales para la contratación de servicios de consultoría. Con este fin, las necesidades de servicios de consultoría se identifican teniendo en cuenta los objetivos y el tiempo del proyecto, seguidas de los resultados de la consultoría, los *deliverables* o informes a entregar y la experiencia necesaria. Los TOR se pueden proponer de dos maneras: basado en el puesto a ocupar o en actividades a desarrollar.

Deben ser breves pero suficientes para proporcionar una orientación significativa al equipo de consultores y a cada experto individual. Deben definir los objetivos y la duración de los servicios, el alcance del trabajo, las actividades clave, las tareas del equipo (pueden dividirse por experto), el cronograma del proyecto, los resultados esperados, los *deliverables* y sus

plazos, los requisitos de los informes, la implementación y los cronogramas de dedicación *on field* o sobre el terreno de la plantilla. Los TOR también deben señalar si se prevé alguna formación o actividades similares de transferencia de conocimientos, así como las aportaciones previstas de la *counterpart agency* (normalmente es la agencia gubernamental responsable del proyecto) y su *counterpart staff* (equipo de contrapartida que normalmente recibe formación de los consultores contratados y dan apoyo al proyecto), tales como espacio de oficina, u otros medios materiales como, por ejemplo, equipos informáticos o vehículos.

Los TOR, particularmente para grandes proyectos, pueden proponer un enfoque *position-based* o “basado en el puesto” que establece la responsabilidad de cada experto contemplado de modo individual dentro de un equipo en el que se especifican las tareas de cada cual de manera separada.

Es igualmente aceptable que los TOR se describan siguiendo un enfoque *activity-based* o “basado en actividades” que debe realizar el equipo de consultoría en función de áreas temáticas específicas, como el análisis financiero o la evaluación ambiental, por citar algunos ejemplos.

Es importante destacar que los TOR juegan un papel relevante no sólo durante la evaluación de las propuestas o candidaturas de los consultores, sino que servirá como documento de referencia para gestionar el proyecto y para evaluar la ejecución de los servicios contratados.

Los TOR se incorporarán al futuro contrato una vez adjudicado el servicio y su contenido es intocable mientras se desarrolla la fase de negociación con el consultor, una vez propuesta la adjudicación, previa a la firma del contrato.

Trayendo a colación los *deliverables* que mencionamos anteriormente, cabe señalar que estos informes equivalen en los contratos de servicios de consultoría a las certificaciones de los contratos de obra. Por tanto, en servicios que establezcan pagos calendarizados o periódicos, el Banco y la agencia ejecutora siempre exigirá la entrega y aprobación del correspondiente *deliverable* acompañando a la factura del consultor.

4.7.4. *Expression of Interest (EOI) y Shortlist.*

Los anuncios de los contratos de servicios de consultoría dirigido a las empresas exigen obligatoriamente una primera fase de preselección de candidatos que se anuncia mediante

Request of Expressions of Interest (REOI) o solicitud de manifestaciones de interés (equivalente al *Specific Procurement Notice*). Las empresas deberán manifestar dentro del plazo indicado (normalmente dos semanas) su interés en participar en el concurso junto con una descripción del perfil de la empresa, su experiencia en proyectos similares, conocimiento del terreno y composición y cualificación general de la plantilla para demostrar su capacidad para desarrollar el servicio que se pretende contratar. Se admiten *joint-ventures* de dos o más empresas que se unen para acumular sus capacidades y experiencia. En dicho caso, deberán acompañar la EOI con una *Letter of Intention* (LOI) o carta de compromiso firmada por todos los miembros en la que se designa a una de las empresas como *leading firm*, asumiendo la representación, contacto y dirección ante la agencia ejecutora, lo que no implica que todos los miembros respondan solidariamente respecto de la oferta que presenten.

Una vez recibidas las EOIs, *Consultant Selection Committee* (CSC) o mesa de contratación deberá realizar la *short list* compuesta por un mínimo de 6 candidatos (el Banco Mundial establece un mínimo de 5 y un máximo de 8 candidatos) de acuerdo con los criterios de selección previamente establecidos. Además, la *short list* debe procurar, en la medida de lo posible, ser lo más representativa geográficamente, limitando a no más de dos las empresas del mismo país. Esta limitación no rige para el caso de las empresas nacionales del país prestatario donde se ejecuta el proyecto. Excepcionalmente, se puede confeccionar una *short list* con todos los consultores nacionales, y siempre que exista un número suficiente de empresas locales calificadas disponibles con la experiencia requerida. Sin embargo, en ningún caso las empresas extranjeras serán impedidas de presentar EOI si están interesadas.

4.7.5. *Request for Proposals* (RFP).

Una vez aprobada la *short list*, la agencia ejecutora enviará a las empresas preseleccionadas la *Request for Proposal*. Volvemos a llamar la atención sobre la diferencia en la terminología empleada para la categoría de bienes, obras y servicios no consultivos, cuyo pliego de condiciones se denomina *Solicitation Documents* (SD) o *Request for Quotations* (RFQ).

La RFP contendrá las instrucciones para la presentación de las ofertas, especificando el procedimiento, los criterios de valoración, las plantillas o formularios exigidos, la fecha límite de presentación (normalmente, al menos 4 semanas) y la de apertura y, en general, todos los detalles necesarios para que los consultores puedan preparar sus propuestas, así como la

persona de contacto para la resolución de dudas, que normalmente se formularán por escrito y la respuesta se comparte con todos los candidatos preseleccionados. Las ofertas recibidas fuera de plazo deben ser rechazadas y devueltas sin abrir.

Como norma general, se utiliza un procedimiento monofásico. Las propuestas se envían te en dos sobres cerrados, uno con la propuesta técnica y el otro con la propuesta financiera. Tendrá lugar la apertura y evaluación de las propuestas técnicas antes que las propuestas financieras. Entretanto, las propuestas financieras deberán estar custodiadas de forma segura, preferiblemente por un tercero imparcial y de buena reputación. Durante las aperturas, la información que se leerá públicamente será la que se indique en la RFP. No se dará información sobre la aceptación o rechazo de propuestas, ni los detalles específicos de cualquier propuesta, puntuación o precio durante las sesiones de apertura. Los nombres del personal que compone el comité evaluador son confidenciales, al igual que el calendario de reuniones para realizar la evaluación.

El resto del procedimiento de evaluación sigue la lógica correspondiente al método de selección elegido y que a continuación detallamos.

4.7.6. Quality- and Cost-Based Selection (QCBS).

Es el método recomendado por el banco y, por tanto, el que se aplica con carácter general, para la contratación de empresas de consultoría. QCBS combina criterios de eficiencia y de economía. Permite un mecanismo de clasificación por calidad técnica, así como un mecanismo de ponderación por coste. Los consultores envían una propuesta técnica y una propuesta financiera al mismo tiempo. Las propuestas técnicas se abren primero y se evalúan con un máximo de 100 puntos. Se exige una puntuación técnica mínima por lo general, de 70 a 85 puntos, por debajo de la cual las empresas dejarán de ser consideradas y sus propuestas financieras se devolverán sin abrir una vez que se firme el contrato con la empresa seleccionada. A continuación, se abren, evalúan y clasifican las propuestas financieras de los consultores que hayan alcanzado la puntuación técnica mínima. A la propuesta más baja se le asigna una puntuación financiera de 100, y las propuestas financieras de otras empresas se proratean y se les otorga una puntuación de acuerdo con su valor en relación con la propuesta de menor precio. A las puntuaciones técnicas y financieras se les aplica el coeficiente corrector para ponderarlas. La proporción que se utiliza normalmente es del 80% para la técnica y del 20% para la financiera, expresado como

“80:20”. La proporción puede, a discreción de la agencia ejecutora y con la autorización acuerdo del Banco, establecerse en otras proporciones (50:50, 60:40, 70:30 por ejemplo) si las circunstancias justifican este cambio.

4.7.7. Otros métodos de selección.

Quality Based Selection (QBS): se aplica cuando la importancia de la calidad técnica puede ser primordial en la medida en que sea contraproducente considerar el precio como un factor en el proceso de selección. Tales casos pueden ocurrir en:

- Tareas complejas o altamente especializadas, en las que resulta difícil elaborar TOR precisos y requieran aportaciones relativamente estandarizadas de los consultores, y/o para las cuales los consultores puedan demostrar creatividad e innovación en sus propuestas, por ejemplo, estudios de viabilidad multisectoriales, diseño de un plantas de tratamiento de residuos peligrosos o de un plan general de urbanismo, reformas del sector financiero, etc.;
- tareas donde cuyo impacto posterior es tan grande que la calidad de los servicios se convierte en primordial para el resultado del proyecto, ya que puede haber un alto impacto negativo o coste si los servicios fallan, por ejemplo, viabilidad y diseño de ingeniería estructural de una infraestructura principal, planes directores de nivel nacional, estudios de gestión de agencias gubernamentales); y
- tareas que pueden llevarse a cabo de formas sustancialmente diferentes, lo que dificultaría la comparación objetiva de las propuestas financieras, por ejemplo, asesoramiento de gestión y estudios sectoriales y de políticas en los que el valor de los servicios depende de la calidad del análisis.

También se recomienda utilizar QBS en situaciones en las que participen ONGs u otras organizaciones que disfruten de exenciones fiscales o ventajas similares. En tales casos, las empresas privadas sujetas a impuestos normales se encontrarían en desventaja en la presentación de propuestas financieras.

Se puede solicitar únicamente la presentación de una propuesta técnica (sin propuesta financiera), o solicitar la presentación de propuestas técnicas y financieras al mismo tiempo, pero en sobres separados (sistema de dos sobres). En caso de que se soliciten solo propuestas técnicas, a la empresa mejor clasificada se le solicita que presente una propuesta

financiera detallada sujeta a negociación. En caso de no tener éxito la negociación, se solicita a la siguiente empresa clasificada que presente su propuesta financiera. Este proceso continúa hasta que se negocia con éxito un contrato. Si la RFP solicita a los consultores que proporcionen Propuestas financieras inicialmente al mismo tiempo que las Propuestas técnicas (sistema de dos sobres), solo se abre y evalúa la Propuesta financiera de la empresa en primer lugar seleccionada a través de la evaluación técnica. Las demás propuestas financieras se devuelven sin abrir una vez concluidas con éxito las negociaciones.

Fixed-Budget Selection (FBS): sigue un proceso similar a QCBS, pero no incluye una ponderación por costo. Las empresas son informadas del tipo de licitación máximo admisible. Las propuestas técnicas y financieras se envían al mismo tiempo en sobres separados, y primero se realiza la evaluación técnica. Las empresas que obtienen una puntuación inferior al mínimo especificado en la RFP se consideran técnicamente no admisibles. Las propuestas financieras de los técnicamente admitidos se abren al público. Cualquier propuesta financiera que exceda el tipo de licitación máximo es rechazada. A continuación, se invita a negociar a la empresa que presentó la mejor propuesta técnica. Algunos ejemplos de servicios para los que FBS puede ser apropiado son los estudios sectoriales relativamente estandarizados, estudios de mercado y encuestas con alcance limitado; estudios de campo durante la preparación del proyecto; estudios previos de viabilidad y revisiones de los estudios de viabilidad existentes; estudios sociales, inmobiliarios o ambientales; revisiones de planimetría y propuestas de actuación; y monitoría de proyecto.

Least-Cost Selection (LCS): utiliza procedimientos similares a QCBS y FBS. Las empresas envían una propuesta técnica y financiera como en QCBS y FBS. Las propuestas técnicas se evalúan y se rechazan aquellas que obtengan una puntuación inferior a la nota mínima de calificación. Las propuestas financieras de las empresas técnicamente aptas se abren públicamente y se selecciona la empresa técnicamente apta que ofrece la propuesta financiera más baja. Ejemplos de servicios para los que LCS puede ser apropiado serían auditorías, encuestas simples, diseño de ingeniería y/o supervisión de proyectos de construcción simples, y trabajos o inspecciones de mantenimiento rutinarios. La mayoría de estos servicios se formalizarán en un contrato lump-sum o a tanto alzado.

Consultants' Qualifications Selection (CQS): es admisible cuando el plazo de contratación es crítico y son pocos consultores los cualificados para la asignación, o atienden a circunstancias especiales. Normalmente, se utiliza para contratos menores y de corta duración. Las empresas serán preseleccionadas en *short list* basada en la experiencia y competencia para la tarea. De esa lista, se selecciona la empresa con las calificaciones y referencias más adecuadas. El tipo de propuesta técnica y la forma de contrato dependerán de las circunstancias. Para asignaciones de valor más pequeñas con términos de referencia muy precisos, normalmente se utiliza una propuesta técnica *bio-data* con un contrato lump-sum o a tanto alzado.

Single-Source Selection (SSS): supone la contratación directa de consultores, por lo que no ofrece los beneficios de la competencia en cuanto a calidad y coste, carece de transparencia en la selección y podría alentar prácticas inaceptables. Por tanto, SSS solo se utilizará en casos excepcionales. Su justificación se examinará en el contexto de los intereses generales del prestatario y del proyecto, y la responsabilidad del Banco de garantizar los principios de economía y eficiencia y brindar igualdad de oportunidades a todos los consultores calificados.

5. El *Procurement Plan* (PP).

5.1. Consideraciones generales.

Se conoce como *Procurement Plan* (PP) el documento que recoge la planificación de las contrataciones del proyecto. Supone un hito esencial en la preparación de un proyecto, ya que actúa como un impulsor clave, además de marcar los límites temporales para el cronograma de implementación del proyecto. Está relacionado con el ciclo del proyecto (en particular sus fases centrales de identificación, preparación y evaluación) y debe elaborarse de acuerdo con la implementación general del proyecto. De hecho, su aprobación suele coincidir al inicio del proyecto con la aprobación del *work plan* o plan de trabajo anual del proyecto. Con todo, el PP es un documento de trabajo vivo que exige actualizaciones periódicas.

Se debe acordar un borrador inicial del PP en la fase de evaluación del proyecto o *Appraisal Report* o, a más tardar, antes de negociar el *Financing Agreement* (FA) que autoriza el préstamo o subvención que otorga el banco al prestatario. El PP acordado durante las

negociaciones se incorpora por referencia (o se adjunta) al FA y, por lo tanto, es legalmente vinculante. Una violación del PP puede dar lugar al ejercicio de acciones legales en el marco del FA.

Cabe indicar que el PP sigue una plantilla de Excel y que, en lo básico, su formato coincide con el utilizado por el Banco Mundial y el resto de los bancos de desarrollo regionales (Anexo A).

5.2. Características.

El procurement plan generalmente incluye las siguientes actividades cuyos datos se reflejan en las filas y columnas habilitadas al efecto.

- Criterios para el *packaging* de contratos y selección de los métodos y procedimientos de contratación más apropiados, incluidos los plazos estimados para cada fase de la licitación y la duración del contrato una vez adjudicado;
- Desglose de los valores estimados para cada contrato (incluidos paquetes y lotes, y eventuales contingencias por cantidad y variables financieras);
- Identifica y evalúa las necesidades de los países Prestatarios que sustentan el proyecto, sobre la base de un análisis de mercado detallado realizado para obtener una imagen precisa de la naturaleza de los contratistas, proveedores de bienes y servicios y de los consultores nacionales e internacionales para las diferentes componentes y actividades previstas del proyecto;
- Desarrolla las estimaciones de costes precisos, su rastreo y actualización a lo largo del proceso que conduce a la licitación real;
- El PP inicial generalmente cubre un período de al menos 18 meses. El PP se actualiza con carácter general anualmente, o cuantas veces sea necesario durante la ejecución del proyecto. El alcance de las actualizaciones debe reflejar: (i) las necesidades reales de ejecución del proyecto; (ii) mejoras en la capacidad institucional; y (iii) estimaciones de costos actualizadas. En ningún caso se deben modificar criterios acordados en el FA o en el *Appraisal Report*. Se deben tomar las medidas adecuadas, como parte del seguimiento de las adquisiciones, para mantener informada a la comunidad empresarial de las oportunidades de licitación.
- El PP aprobado y actualizado deberá estar disponible en la base de datos del proyecto y, además deberá ser publicado en el sitio web de la agencia ejecutora, si

existe. El Banco también debe publicar el PP, así como las adjudicaciones de los contratos, en su web.

En la práctica, nos encontramos con frecuentes incumplimientos a esta última norma en los proyectos financiados por el BAfD. El precio, como sabemos en el ordenamiento jurídico español, es un elemento esencial del contrato mercantil. Pero no sólo desde el punto de vista legal, resulta determinante para cualquier empresario conocer el valor estimado del contrato que pretende licitar, máxime cuando se trate de un empresario extranjero, como ocurre en la mayoría de los concursos que se licitan en proyectos financiados por multilaterales.

Además, desde el punto de vista de la agencia ejecutora, la omisión del valor estimado de los contratos, lejos de suponer un factor que favorezca la consecución de un precio más competitivo en la ofertas, puede tener efectos contraproducentes, por ejemplo, que se tengan que rechazar todas las ofertas por precio desproporcionado o por falta de participantes adecuados.

6. Conclusiones.

Hemos justificado con detalle la creciente importancia de las licitaciones internacionales convocadas por las agencias ejecutoras de proyectos financiados por instituciones multilaterales. En una economía cada vez más global, resulta determinante conocer bien las normas de contratación que rigen en las licitaciones internacionales.

Tras un análisis crítico y detallado de los principios sobre los que se asientan las normas que regulan los diferentes métodos de contratación empleados por el Banco Africano de Desarrollo, podemos ofrecer algunas conclusiones importantes.

El sistema de contratación del BAfD se encuadra y se asemeja con el del Banco Mundial (BM) y del resto de bancos de desarrollo regionales, tales como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), entre otros.

A diferencia del ordenamiento jurídico español, en el que los contratos del sector público están claramente establecidos por procedimientos administrativos regulados y tasados en función del valor del contrato, de la naturaleza del bien o de la duración del contrato, la

planificación y aplicación efectiva de los métodos de contratación y procedimientos de selección en los organismos multilaterales se ajusta a la necesidades del proyecto. Es una característica que, en última instancia, obedece al pragmatismo y a la supremacía del contrato, en ocasiones inclusive por encima de la ley, inspirado en los ordenamientos jurídicos de origen anglosajón.

Todos los recursos, financieros, normativos, materiales y humanos están al servicio de la correcta ejecución del proyecto. Porque de ello dependen literalmente las vidas de las personas de los países prestatarios, que en última instancia son los beneficiarios. No debemos olvidar que en África es el continente que acoge el mayor número de países pobres y de menos desarrollo del mundo, a lo que hay que sumar la inestabilidad política a nivel gubernamental. El papel de los organismos multilaterales es clave para las poblaciones y comunidades que acogen los proyectos.

La ejecución de los proyectos necesita de agencias ejecutoras comprometidas y de profesionales implicados en su gestión cada vez más cualificados y experimentados. En mi opinión, se deberían implementar medidas tendentes a asegurar, si cabe más, la capacitación de los responsables de contratación al frente de los proyectos, así como aumentar los medios de formación y mejorar los mecanismos de supervisión que ofrece el propio BAfD.

Valdría la pena explorar la viabilidad de crear un cuerpo de profesionales en materia de *procurement* o contratación pública, habilitados y reconocidos por el propio BAfD cuya participación en la ejecución de los proyectos fuese obligatoria. Esto podría hacerse extensivo a otras posiciones como la del responsable financiero que exige un profundo conocimiento de los procedimientos contables, financieros y de tesorería del BAfD.

La oferta de formación académica en la materia objeto de este estudio es prácticamente inexistente en España. Existen algunas agencias públicas que promueven la participación de las empresas españolas en el exterior, pero faltan profesionales preparados en las empresas.

Igual ocurre con las publicaciones en español, que son también casi inexistentes y se limitan a artículos o informes sobre la evolución del comercio internacional, pero no al ámbito jurídico y su aplicación práctica.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

Board memorandum comprehensive revision of the AfDB's procurement policy procedures and processes, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2015. Disponible en: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Comprehensive%20revision%20of%20the%20ADB%20procurement%20policy%20procedures%20and%20processes.pdf

Procurement policy for bank group funded operations, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2015. Disponible en: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Procurement%20policy%20for%20bank%20group%20funded%20operations.pdf

Methodology for implementation of the procurement policy of the AfDB, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2015. Disponible en: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Methodology%20for%20Implementation%20of%20the%20Procurement%20Policy%20of%20the%20Africa%20Development%20Bank.pdf

Comparison Between the Current and the Proposed Policy, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2015. Disponible en: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/Comparison%20Between%20The%20Current%20and%20The%20Proposed%20Policy.pdf

Operations Procurement Manual, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2018. Disponible en: www.afdb.org/en/projects-and-operations/procurement/new-procurement-policy

DELACAMPAGNE CRESPO, M. El grupo del Banco Africano de Desarrollo. Funcionamiento y oportunidades para empresas españolas. *Boletín económico del ICE*, 2013, nº 3043, pp. 33-42 [consulta: mayo de 2021]. ISSN _____. Disponible en: _____

FERNÁNDEZ DÍEZ-PICAZO, S. Los contratos que obtienen las empresas españolas en las IFM. *Boletín económico del ICE*, 2015, nº 3064, pp. 17-24 [consulta: julio de 2021]. Disponible en: http://www.spainglobal.com/files/ifis_spain_bice.pdf

SUÁREZ ORTEGA, S.M., GARCÍA-CABRERA, A.M. y KNIGHT, G.A. En la internacionalización hacia países en desarrollo: ¿qué cuestiones básicas han de tener presentes las empresas

españolas? *Emprendimiento y Negocios Internacionales*, 2016, Vol. 1, nº 1, pp. 37-44 [consulta: julio de 2021].

Bibliografía complementaria

Procurement statistics, AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP, 2021. Disponible en: www.afdb.org/en/projects-and-operations/procurement/tools-reports/procurement-statistics

Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022, MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO, 2021. Disponible en: www.comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Documents/Plan_Accion_Intern_Economia_Espanola_21-22.pdf

Informe anual de supervisión de la contratación pública de España 2020, OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN, 2020. Disponible en: www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf

The World Bank procurement regulations for IPF borrowers, Banco Mundial, 2020. Disponible en: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/178331533065871195-0290022020/original/ProcurementRegulations.pdf>

Listado de abreviaturas

- BAfD Banco Africano de Desarrollo
BAsD Banco Asiático de Desarrollo
BERD Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
BPMP Bank Procurement Methods and Procedures
BPS Borrower Procurement System
CSC Consultant Selection Committee
CQS Consultants' Qualifications Selection
DP Direct procurement
EOI Expression of Interest
FA Financing Agreement
FBS Fixed-Budget Selection
FrAs Framework Agreements
GPN General Procurement Notice
ILCB International Limited Competitive Bidding
LCB Limited Competitive Bidding
LCS Least-Cost Selection
LOI Letter of Intention
OBA Output-Based Aid
OBD Output-Based Disbursement
OCB Open Competitive Bidding
OCBI Open Competitive Bidding International
OCBN Open Competitive Bidding National

ONGs Organizaciones no gubernamentales

OPM Manual de operaciones de las adquisiciones

P4P Pay for Performance

PAR Project Appraisal Report

PM Procurement Methods

PP Procurement Plan

PQ Pre-qualification

QBS Quality Based Selection

QCBS Quality- and Cost-Based Selection

REOI Request of Expressions of Interest

RFP Request for Proposals

RFQ Request for Quotations

SD Solicitation Documents

SPN Specific Procurement Notice

SSS Single-Source Selection

TOR Terms of Reference

TPMP Third Party Procurement Methods and Procedures

VfM Value for Money

Anexo A. Procurement Plan.

GOODS

WORKS

SERVICES