



Asamblea General

Distr. limitada
30 de junio de 2008
Español
Original: inglés

[Suave]
**Comisión de las Naciones Unidas para
el Derecho Mercantil Internacional**
Grupo de Trabajo I (Contratación Pública)
14º período de sesiones
Viena, 8 a 12 de septiembre de 2008

Posibles revisiones de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios: texto de la Guía para la incorporación al derecho interno que hace referencia a la utilización de acuerdos marco en la contratación pública

Nota de la Secretaría

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-2	2
II. Texto del proyecto de guía para la incorporación al derecho interno que hace referencia a la utilización de acuerdos marco en la contratación pública de conformidad con la Ley Modelo ..	3-35	2
A. Descripción general de los procedimientos seguidos en los acuerdos marco	4-6	2
B. Posibles ventajas y riesgos observados en la utilización de procedimientos de acuerdos marco	7-11	3
C. El acuerdo marco	12-18	5
D. Controles de la utilización de los procedimientos de los acuerdos marco	19-20	7
E. Limitación de la duración del acuerdo marco	21	8
F. Requisitos de transparencia	22-27	8
G. Requisitos de publicidad	28	10
H. Condiciones generales de utilización de los procedimientos de acuerdos marco	29-35	11
1. Decisión de recurrir a un procedimiento de contratación pública utilizando el método de los acuerdos marco	29	11
2. Obligación de seguir uno de los métodos de adjudicación previstos en la Ley Modelo en la primera etapa del procedimiento del acuerdo marco	30-31	11
3. Segunda etapa del procedimiento del acuerdo marco	32-35	12



I. Introducción

1. Los antecedentes de la labor actual del Grupo de Trabajo I (Contratación Pública) acerca de la revisión de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (en adelante, “La Ley Modelo”) (A/49/17 y Corr.1, anexo I) figuran en los párrafos 12 a 85 del documento A/CN.9/WG.I/WP.60, que el Grupo de Trabajo tiene a disposición en su 14º período de sesiones. El principal objetivo del Grupo de Trabajo es actualizar y revisar la Ley Modelo, a fin de dar cabida en ella a las novedades recientes, incluida la utilización de los acuerdos marco en la contratación pública.

2. La presente nota se ha preparado atendiendo a la petición que el Grupo de Trabajo formuló a la Secretaría en su 13º período de sesiones, en la que le solicitaba que revisara los proyectos de disposición relativos a la utilización de acuerdos marco, así como a los tipos de acuerdos marco y a las condiciones y procedimientos para su utilización¹.

II. Texto del proyecto de guía para la incorporación al derecho interno que hace referencia a la utilización de acuerdos marco en la contratación pública de conformidad con la Ley Modelo

3. En el texto que figura a continuación se presenta una descripción de los acuerdos marco. El Grupo de Trabajo tal vez desee estudiar el grado en que se detalla la información expuesta, que es mayor que el de los textos de orientación preparados acerca de muchas de las disposiciones del texto actual de la Ley Modelo, y además estudiarlo teniendo en cuenta la decisión preliminar que adoptó en el sentido de que la versión revisada de la Guía para la incorporación al derecho interno habría de dirigirse ante todo a los legisladores y a las autoridades normativas, y de que los textos de orientación destinados a las entidades adjudicadoras y a otros usuarios podrían insertarse en otras partes del documento o como apéndice o suplemento de la propia Guía. Tratándose de un tema relativamente novedoso, puede ser útil presentarlo en la Guía con mayor detalle, evitando así también las repeticiones y las remisiones entre distintas fuentes. Por otra parte, cabría ajustar más el texto de la Guía para la incorporación al derecho interno al texto de las disposiciones de la Ley Modelo si contuviera menos información de antecedentes. En el proyecto que figura a continuación se han hecho subdivisiones que normalmente no figuran en el texto de la Guía.

A. Descripción general de los procedimientos seguidos en los acuerdos marco

4. Cabe describir los procedimientos seguidos en los acuerdos marco como operaciones encaminadas a efectuar reiteradas adquisiciones de un producto o servicio durante un período concreto. Estas operaciones consisten en lo siguiente:

¹ A/CN.9/648, párr. 13.

- a) Se solicitan licitaciones u otras ofertas sobre la base de condiciones y requisitos ya establecidos;
- b) Se examinan y evalúan las licitaciones u otras ofertas, así como las calificaciones de los proveedores²;
- c) Proveedores seleccionados y la entidad adjudicadora celebran un acuerdo marco basado en las licitaciones u otras ofertas. En el acuerdo marco se estipulan las condiciones y requisitos para futuras adquisiciones y se fija la duración del acuerdo (ésta es la “primera etapa de la contratación”); y
- d) Ulteriormente se cursan periódicamente pedidos al proveedor o a los proveedores conforme a lo estipulado en el acuerdo marco, a medida que surgen necesidades concretas (que pueden suponer una nueva ronda de competencia, es decir, la “segunda etapa de la contratación”).

5. En general se recurre a los acuerdos marco para efectuar adquisiciones de productos o contratar servicios que una entidad adjudicadora necesite adquirir o contratar reiteradamente durante un determinado período, pero ignore las cantidades exactas que va a precisar, el carácter de sus necesidades y el momento en que van a producirse. En muchos casos, las adquisiciones podrían efectuarse, de otro modo, con un único pedido, dividido en partes y entregado en sucesivos plazos. En lo esencial, las operaciones determinan las principales condiciones en las que se efectuarán las adquisiciones (o establecen el mecanismo que se empleará para determinar esas condiciones), pero no fijan las cláusulas restantes, que pueden ser las referentes a las cantidades que deberán entregarse en un determinado momento y, en algunos casos, a la cantidad global contratada y su precio. En la descripción que figura más arriba se hace referencia a los “proveedores”, pero toda entidad adjudicadora que desee celebrar un acuerdo marco con un único proveedor (por ejemplo, para lograr una mayor seguridad en los suministros) puede hacerlo.

6. Desde que en 1994 se adoptó la primera versión de la Ley Modelo (en la que no figuraba ninguna disposición relativa a los acuerdos marco), la celebración de acuerdos marco ha aumentado hasta tal punto que, en los sistemas que recurren a ellos, un gran porcentaje de los procedimientos de contratación pública pueden realizarse actualmente por este método. Cabe argumentar que algunos tipos de acuerdo marco pueden funcionar sin que estén específicamente regulados en la Ley Modelo, pero se consideró que sería necesario adoptar disposiciones concretas para reglamentar su correcta utilización y asegurar que se aborden adecuadamente los problemas específicos que plantean los acuerdos marco.

B. Posibles ventajas y riesgos observados en la utilización de procedimientos de acuerdos marco

7. El principal beneficio potencial de la utilización de acuerdos marco radica en la eficiencia administrativa de esos acuerdos, ya que con ello se reagrupan efectivamente varios procedimientos de contratación. En un procedimiento de un acuerdo marco se adoptan una sola vez muchas medidas del proceso de contratación

² En los párrafos 3 a 6 del documento A/CN.9/WG.I/WP.62, se analiza la terminología empleada en este contexto.

pública que, de no ser así, habrían de adoptarse varias veces en el marco de varios procedimientos de contratación (por ejemplo, la publicidad, la evaluación de las calificaciones de los proveedores y el examen y evaluación de las licitaciones u otras ofertas). Al haberse fijado los requisitos y condiciones antes de hacer un pedido, las adquisiciones pueden efectuarse con gastos inferiores en las operaciones pertinentes y los plazos de entrega o prestación son más breves de lo que serían si cada adquisición debiera contratarse por separado. Entre otras ventajas observadas cabe destacar el aumento de la transparencia y de la competencia en adquisiciones de pequeña envergadura, acerca de las cuales se teme a veces el riesgo de que se produzcan abusos o de que no se obtenga el valor adecuado por el dinero pagado debido a las condiciones de menor transparencia y apertura en que a menudo se realizan esos procedimientos (en muchos casos, porque no se alcanzan los niveles mínimos pertinentes). Además, con el agrupamiento de una serie de pequeñas contrataciones pueden amortizarse gastos de publicidad y de otra índole y puede facilitarse la supervisión del proceso. Los acuerdos marco también pueden garantizar los suministros y contribuir a economizar gastos mediante la contratación centralizada (es decir, cuando una dependencia central de una entidad se encarga de efectuar adquisiciones para varias dependencias, o cuando una entidad o consorcio efectúa tales adquisiciones por encargo de varias entidades).

8. Así pues, la utilización de los acuerdos marco podría contribuir, en particular, al cumplimiento de dos objetivos de la Ley Modelo (la transparencia y la eficiencia), particularmente en los procedimientos de adjudicación que, de emplearse otro método, podrían escapar a muchos de los controles de un sistema de contratación pública.

9. Sin embargo, los comentaristas han planteado al respecto varios inconvenientes, como el de que el logro de una mayor eficiencia administrativa puede ir en detrimento de otros objetivos de la contratación pública. Por ejemplo, si se recurre a acuerdos marco simplemente para lograr una mayor eficiencia administrativa se corre el riesgo de obtener un valor o calidad inferior cuando esos acuerdos no sean el instrumento adecuado para la contratación pertinente. Cabe la posibilidad de que las entidades adjudicadoras recurran a la contratación mediante un acuerdo marco existente que no satisfaga sus necesidades para no tener que redactar sus propias especificaciones y sus requisitos y condiciones ni publicar un aviso de contratación pública, ni examinar las calificaciones de los proveedores, ni llevar a cabo un análisis y una evaluación completas de las ofertas, entre otras cosas.

10. En segundo lugar, la experiencia ha demostrado que los procedimientos sustanciados mediante acuerdos marco entrañan notables riesgos para la transparencia, la competencia y la relación entre el precio y la calidad, todo lo cual puede disminuir considerablemente si se recurre a tales acuerdos y no a métodos tradicionales de contratación. En lo que respecta a la transparencia, la realización de pedidos durante la segunda etapa puede resultar menos transparente y prestarse más a abusos que si se recurre a algunos métodos tradicionales de contratación. En cuanto a la competencia, el hecho de excluir a los proveedores que no sean partes en el acuerdo marco puede mermar la competencia, en particular dando lugar a un mercado en forma de monopolio o de oligopolio, y, una vez aplicado el acuerdo marco, puede ser difícil promover la competencia en la práctica. Respecto de la calidad o del valor obtenido por el dinero pagado algunos observadores han puesto

de relieve la posibilidad de que los precios no se mantengan al día ni sean competitivos, pues en un acuerdo marco suelen permanecer invariables, en vez de fluctuar en función del mercado; además, las entidades adjudicadoras tienden a dar mayor importancia a las especificaciones o a la calidad que al precio al cursar pedidos en el contexto de acuerdos marco, y puede ocurrir que no evalúen suficientemente el precio y la calidad al hacer un determinado pedido. Además, las entidades centralizadas que se encargan de adquisiciones pueden estar interesadas en mantener altas las ganancias que obtienen y, por esta razón, tal vez tiendan a mantener los precios altos y a promover adquisiciones que no sean estrictamente necesarias. Estos problemas y riesgos pueden ser de considerable importancia si los acuerdos marco son de larga duración.

11. Por consiguiente, el análisis de las disposiciones que permitirían recurrir a procedimientos de acuerdos marco de conformidad con la Ley Modelo tiene por objeto dar facilidades a los interesados para que utilicen esa técnica de forma apropiada y beneficiosa y, al mismo tiempo, desalentar su empleo cuando realmente no constituya el método más apropiado. Por ejemplo, estos procedimientos pueden ser adecuados para la adquisición de productos como artículos de oficina, piezas de repuesto, suministros de tecnología informática y servicios de mantenimiento, adquisiciones cuyas cantidades suelen variar, y también para la adquisición de productos de más de una fuente, como en el caso de la electricidad, y de productos que a veces pueden requerirse con urgencia, como los medicamentos; asimismo, estos procedimientos sirven también para asegurar los suministros en la contratación pública. Por otra parte, esta técnica no sería idónea en procedimientos de contratación complejos en los que variarían para cada adquisición los requisitos y condiciones (inclusive las especificaciones), concretamente en el caso de los contratos de grandes inversiones o con gran volumen de capital, en las adquisiciones de artículos sumamente técnicos o especializados y en los procedimientos de adjudicación de servicios más complejos.

C. El acuerdo marco

12. Un acuerdo marco, según las estipulaciones que contenga y la legislación que rija los acuerdos celebrados por entidades adjudicadoras en un determinado Estado promulgante, puede ser un contrato vinculante. Sin embargo, a efectos del artículo 2 g) de la Ley Modelo, el acuerdo marco no es asimilado a un contrato de adjudicación. El contrato de adjudicación, para los fines del artículo 2 g) de la Ley Modelo, se celebra en la segunda etapa del procedimiento, cuando la entidad adjudicadora emite un aviso de aceptación (es decir, una comunicación por la que acepta la oferta del proveedor de suministrar la cantidad solicitada por la entidad adjudicadora en esa etapa) de conformidad con el artículo [13/36] de la Ley Modelo. Así pues, las disposiciones que regulan la celebración de acuerdos marco abarcan a la vez la primera y la segunda etapa del procedimiento pertinente de contratación.

13. El procedimiento para la celebración de acuerdos marco puede revestir una de las tres siguientes formas:

a) Un procedimiento “cerrado” conforme al cual se celebra un acuerdo marco con uno o más proveedores y en cuyas cláusulas se fijan las especificaciones para el procedimiento de contratación, así como todos los requisitos y condiciones

pertinentes. De este modo, ya no existe competencia entre los proveedores en la segunda etapa del procedimiento de adjudicación, y la única diferencia entre este tipo de procedimiento de acuerdo marco y los procedimientos tradicionales de contratación pública radica en que los productos se adquieren en remesas escalonadas durante un determinado período (acuerdos marco del “tipo 1”);

b) Un procedimiento “cerrado” conforme al cual se celebra un acuerdo marco con uno o más proveedores y en cuyas cláusulas se fijan las especificaciones y los principales requisitos y condiciones del procedimiento de contratación. En este procedimiento debe haber competencia, en la segunda etapa del procedimiento de adjudicación, entre los proveedores que sean partes en el acuerdo marco para que pueda adjudicarse el contrato (acuerdos marco del “tipo 2”);

c) Un procedimiento “abierto” en el que se celebra un acuerdo marco con uno o más proveedores y en el que, durante la segunda etapa, hay competencia entre los proveedores que son partes en el acuerdo (acuerdos marco del “tipo 3”). Este tipo de acuerdo marco tiene por objeto suministrar bienes de uso corriente sin requisitos de adquisición o servicios recurrentes y sencillos que normalmente se compran en función del precio más bajo [agréguese aquí un comentario sobre si esos acuerdos deben tramitarse electrónicamente, o si debe alentarse su tramitación electrónica, a fin de beneficiarse al máximo de las ventajas que el sistema puede entrañar, en función de lo que decida el Grupo de Trabajo sobre si pueden tramitarse por vía no electrónica].

14. Los acuerdos marco de los tipos 1 y 2 son “cerrados” por el hecho de que ningún proveedor o contratista puede pasar a ser parte en ellos después de la primera etapa del proceso de contratación. Los acuerdos marco del tipo 3 están “abiertos” a nuevos proveedores durante todo el período de vigencia de dichos acuerdos.

15. Los acuerdos marco del tipo 1 pueden celebrarse con un único proveedor, pero se considera que los acuerdos marco del tipo 2, que en teoría podrían celebrarse con un único proveedor, entrañan un notable riesgo de abusos por el hecho de que inducirían a invitar a ese único proveedor a que mejorara su oferta para una determinada adquisición con arreglo al acuerdo marco. Por consiguiente, los acuerdos marco de los tipos 2 y 3 que se celebren de conformidad con la Ley Modelo deben concertarse con más de un proveedor.

16. Las principales diferencias entre los distintos tipos de procedimientos de acuerdos marco radican en que [agréguese aquí un comentario sobre el alcance de la competencia durante la primera etapa, en función del modo en que el Grupo de Trabajo resuelva la cuestión de si la primera etapa es competitiva en algunos tipos de acuerdos marco o en todos ellos]. Se exige también a la entidad adjudicadora que justifique y haga constar en el expediente del procedimiento el motivo por el que ha optado por un determinado tipo de acuerdo marco [analícense las repercusiones de la selección del nivel de competencia en la primera etapa]. Las principales diferencias en la segunda etapa estriban en que los acuerdos marco de los tipos 2 y 3 prevén competencia en la segunda etapa entre todos los proveedores que sean partes en un determinado acuerdo marco, o entre todos aquellos que estén en condiciones de satisfacer las necesidades de la entidad adjudicadora en el caso pertinente (con procedimientos que se enuncian en [remisión]).

17. Existen disposiciones suplementarias que rigen la utilización de los procedimientos aplicables a los acuerdos marco del tipo 3 [remisión al texto de orientación pertinente], cuya finalidad es asegurar que todo nuevo proveedor o contratista tenga pleno acceso a los acuerdos de este tipo durante todo su período de vigencia y dar a éstos la suficiente difusión para que los proveedores o contratistas potenciales tengan conocimiento de ellos. Así pues, en el sitio de una entidad adjudicadora en Internet debe figurar un aviso permanente de la existencia de un acuerdo marco del tipo 3 que funciona por vía electrónica [y, en cada caso, debe publicarse de nuevo el aviso inicial del procedimiento del acuerdo marco del tipo 3 cuando dicho procedimiento no se sustancie por vía electrónica], en el que se indique toda la información requerida siempre que se publica por primera vez un aviso de convocatoria a participar en el procedimiento pertinente de contratación. Las entidades adjudicadoras están obligadas a evaluar las calificaciones de los nuevos proveedores y contratistas que se presenten y a examinar [y analizar] sus ofertas en un plazo razonable. La Ley Modelo no prescribe el plazo pertinente que los Estados promulgantes deben fijar en su legislación en función de las circunstancias que se den en un momento dado en el Estado de que se trate [analícese el mejoramiento de las ofertas y la cuestión de si es preciso que la entidad adjudicadora las apruebe, a fin de tener en cuenta las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre lo dispuesto en el artículo 51 undecies 7)].

18. [Insértense aquí las disposiciones relativas al número máximo de partes en un procedimiento de un acuerdo marco del tipo 3, de modo que se tengan en cuenta las deliberaciones mantenidas por el Grupo de Trabajo al respecto.]

D. Controles de la utilización de los procedimientos de los acuerdos marco

19. En el texto de la Ley Modelo se prevén controles de la utilización de los procedimientos aplicables a los acuerdos marco con el fin de hacer frente a los problemas antes expuestos. Existen requisitos para la aplicación de los procedimientos de los acuerdos marco, así como procedimientos de carácter imperativo para seguir los primeros. Toda entidad adjudicadora que desee recurrir a un procedimiento de un acuerdo marco deberá seguir uno de los métodos de contratación que prevea la Ley Modelo para seleccionar a los proveedores que serán partes en el acuerdo marco (la primera etapa). Además, los procedimientos propiamente dichos se han redactado con la finalidad de garantizar una competencia suficiente para los casos en que se prevea una segunda ronda competitiva, haciéndose extensivas las disposiciones de la Ley Modelo a la segunda etapa del procedimiento de contratación. No obstante, el Grupo de Trabajo ha tratado de no mermar la utilidad de los acuerdos marco ni su eficiencia administrativa formulando excesivos requisitos para su utilización o demasiados procedimientos inflexibles.

20. Según se ha observado en la experiencia práctica del funcionamiento de los acuerdos marco, la utilización de éstos permite obtener el máximo valor o la calidad óptima por el dinero abonado cuando las entidades adjudicadoras recurren plenamente a esos acuerdos para efectuar sus adquisiciones, en vez de convocar nuevos procedimientos para los productos o servicios pertinentes. Cuando los proveedores y contratistas observen que se recurre plenamente a los acuerdos marco, deberían confiar más en que la entidad adjudicadora les cursará pedidos de

suministros y deberían ofrecer en consecuencia los mejores precios y una calidad óptima. Por otra parte, las disposiciones no exigen de la entidad adjudicadora que recurra al acuerdo marco para efectuar todas las adquisiciones subsiguientes que quepa hacer en virtud del acuerdo y le permiten decidir en qué grado van a recurrir a dicho acuerdo en función de consideraciones comerciales. Sin embargo, las propias cláusulas del acuerdo marco pueden limitar la flexibilidad comercial si en una de ellas se garantizan cantidades mínimas, si bien esa flexibilidad debería ponderarse frente a las ventajas de que los proveedores ofrezcan mejores precios.

E. Limitación de la duración del acuerdo marco

21. En la Ley Modelo figura una disposición por la que se limita la duración de los acuerdos marco. Habida cuenta de que, de conformidad con un acuerdo marco, no se puede adjudicar un contrato a un proveedor o contratista que no sea parte en dicho acuerdo marco, los acuerdos de esta índole pueden tener algún efecto de competencia desleal. En general, se considera que ese riesgo potencial se puede limitar restringiendo la duración de un acuerdo y requiriendo que las adquisiciones subsiguientes sean objeto de nuevas ofertas competitivas por parte de los interesados; de este modo se puede asegurar la plena competencia para las adquisiciones que se pretenda efectuar de forma periódica. [El Estado promulgante fija su propio límite (pues en la Ley Modelo propiamente dicha no se enuncia ningún límite concreto). A juzgar por la experiencia adquirida en la práctica en los Estados que tramitan acuerdos marco, en general es más probable que los beneficios potenciales de esta técnica se materialicen cuando estos acuerdos tienen una duración suficientemente larga, por ejemplo de 3 a 5 años, de modo que permitan realizar varios procedimientos de contratación.] Transcurrido este plazo, es posible que se produzcan estos efectos de competencia desleal y que las cláusulas y condiciones de un acuerdo marco ya no reflejen las condiciones reinantes en el mercado. Dado que diversos tipos de productos o servicios pueden cambiar más rápidamente, especialmente cuando pueda haber una evolución tecnológica, y dado que la duración óptima para cada procedimiento de contratación puede por ello resultar más breve que la máxima, se alienta a los Estados promulgantes a que den orientación sobre la duración apropiada para cada método concreto de contratación, y dichos Estados tal vez deseen animar a las propias entidades adjudicadoras a evaluar periódicamente, durante la vigencia del acuerdo marco, las estipulaciones de éste para cerciorarse de si siguen siendo de actualidad.

F. Requisitos de transparencia

22. Los pliegos de condiciones para la adopción de un procedimiento de acuerdo marco deben seguir las reglas normales: fijar las condiciones a las que los proveedores deberán atenerse para suministrar los bienes, proceder a las obras o prestar los servicios que vayan a contratarse, los criterios en que se basará la selección de los proveedores o contratistas ganadores, así como los procedimientos para la adjudicación de los contratos que sean objeto del procedimiento y se regulen por el acuerdo marco. En la información requerida deberá también consignarse la cantidad total o las cantidades mínimas o máximas para las adquisiciones previstas con arreglo al acuerdo marco, siempre que se conozcan dichas cantidades en la

primera etapa del procedimiento; en caso contrario, deberán facilitarse estimaciones. El requisito de proporcionar esta información tiene por objeto hacer comprender a los proveedores o contratistas el alcance de sus obligaciones y de conseguir así que puedan presentar ofertas con los mejores precios y una calidad óptima. Por lo tanto, también es aplicable la salvaguardia normal consistente en el deber de revelar previamente todos los requisitos y condiciones del procedimiento de contratación (inclusive las especificaciones y la información relativa a si la selección de los proveedores se hará en función del precio más bajo o de la oferta u otra licitación que, según la evaluación, resulte más baja). Esta información debe repetirse en el texto del propio acuerdo marco, o bien puede adjuntarse el pliego de condiciones como anexo del acuerdo marco, si ello resulta factible y contribuye a la eficiencia administrativa y siempre que en el ordenamiento jurídico del Estado interesado se considere que los anexos son parte integrante de un documento.

23. En el pliego de condiciones y en los acuerdos marco se enuncian todos los requisitos del procedimiento de adjudicación, salvo los plazos de entrega y las cantidades, que se fijan al efectuar cada adquisición y, de ser necesario, se enuncian también las otras condiciones que se determinarán al efectuarse cada adquisición durante la segunda etapa del procedimiento [remisión al texto de orientación relativo a los procedimientos aplicables a la segunda etapa].

24. La “índole y las características técnicas y de calidad que, conforme al artículo 16, deban tener los bienes, las obras o los servicios que se hayan de contratar, con indicación de, por lo menos, las especificaciones técnicas y los planos, dibujos o diseños que correspondan” (descripción extraída del artículo 27 d) de la Ley Modelo) forman parte de esos requisitos y condiciones, al igual que los procedimientos que serán aplicables para efectuar adquisiciones durante la segunda etapa. Así, en el pliego de condiciones y en el acuerdo marco se especificará o bien que el contrato se someterá a competencia durante la segunda etapa y conforme a las condiciones aplicables, o bien que el contrato constituirá la base para toda adquisición sin competencia durante la segunda etapa [remisión al comentario sobre la elección de la forma de asignar las adquisiciones durante la segunda etapa en el caso de los acuerdos marco del tipo 1].

25. Un aspecto de la selección que resulta más complejo en el contexto de los acuerdos marco que en los métodos tradicionales de contratación pública es el peso relativo que, en su caso, debe atribuirse a los distintos criterios de selección para ambas etapas del procedimiento de contratación. Tratándose en concreto de las adquisiciones centralizadas que se efectúen de forma escalonada durante un período largo, el hecho de permitir que la entidad adjudicadora proceda a esa ponderación entre los criterios y decida su utilidad sólo cuando proceda a efectuar una adquisición (es decir, durante la segunda etapa del procedimiento) puede suponer ventajas en la relación entre calidad y precio y en la eficiencia administrativa. Por otra parte, las consideraciones de transparencia, la objetividad del proceso y la necesidad de impedir que se modifiquen los criterios de selección durante un procedimiento de contratación son elementos primordiales de la Ley Modelo, cuya finalidad es prevenir toda manipulación abusiva de esos criterios, así como la aplicación de criterios vagos y amplios a los que pudiera recurrirse para favorecer a determinados proveedores. Si se permitiera modificar el peso relativo de cada criterio de selección durante el período de vigencia de un acuerdo marco, se correría

el riesgo de propiciar modificaciones de esos criterios sin la necesaria transparencia o de forma abusiva.

26. En la Ley Modelo se intenta tener en cuenta estos objetivos concurrentes previendo la posibilidad de modificar los pesos relativos con la ponderación de los criterios durante la segunda etapa dentro de un margen o de unos parámetros preestablecidos en el pliego de condiciones, siempre y cuando la modificación no entrañe un cambio esencial de las condiciones ni de las especificaciones ni de los criterios globales de selección.

27. Las disposiciones requieren asimismo que el acuerdo marco conste por escrito, a fin de que los requisitos y las condiciones que deba cumplir cada parte estén claramente especificados. Los Estados promulgantes tal vez deseen permitir la celebración de acuerdos marco separados con cada proveedor que sea parte en el acuerdo, de modo que las condiciones puedan modificarse ligeramente por razones de propiedad intelectual cuando los proveedores hayan presentado ofertas para sólo una parte del contrato adjudicable o por otras razones, siempre y cuando todas estas leves modificaciones no se aparten en lo esencial de los requisitos y condiciones aplicables a todos los proveedores o contratistas. Además, cuando un acuerdo marco se haya celebrado con varios proveedores, cada uno de ellos deseará conocer de entrada y periódicamente, durante la vigencia del acuerdo, el alcance de sus obligaciones (por ejemplo, tras efectuar una adquisición con arreglo al acuerdo marco). Los Estados promulgantes tal vez deseen también alentar a las entidades adjudicadoras a informar a los proveedores o contratistas del alcance de sus obligaciones [insértese aquí un comentario sobre el alcance o la duración de la obligación contraída, y una remisión a las disposiciones de notificación de la segunda etapa]. Por último, en el caso de los acuerdos marco que se tramitan electrónicamente, el pliego de condiciones deberá contener toda la información necesaria para que el procedimiento pueda discurrir con eficacia (por ejemplo, los requisitos técnicos o detalles sobre la conexión, así como el sitio en Internet o una dirección similar que tenga la entidad adjudicadora donde se consigne la información relativa al procedimiento de contratación pública [remisión a los debates sobre los sitios de Internet en la contratación electrónica]).

G. Requisitos de publicidad

28. Se ha expresado el temor de que los mecanismos ordinarios de publicidad previstos en los sistemas de contratación pública no puedan aplicarse a los acuerdos marco (al no constituir contratos adjudicables) ni a algunos contratos adjudicados con arreglo a dichos acuerdos (si están por debajo del límite a partir del cual existe la obligación de publicidad). La Ley Modelo aborda esas reservas disponiendo que deberá darse publicidad a la celebración de todo contrato marco, como si se tratara de un contrato adjudicado en virtud de la Ley Modelo³ [insértese aquí el análisis sobre la información que debe publicarse, en función de lo que decida al respecto el

³ El Grupo de Trabajo ha convenido en que se enmiende el artículo 14 de la Ley Modelo, que exige de publicidad a las adjudicaciones por debajo de cierto precio, a fin de dar cabida en él a los acuerdos marco. Conforme a esta enmienda, la suma determinante no será la cantidad equivalente a la suma de los distintos pedidos de adquisición ni la cantidad adjudicada a un determinado proveedor sino la suma global prevista en el acuerdo marco.

Grupo de Trabajo]. Además, cuando el precio de un contrato adjudicado o de un pedido de adquisición concertado con arreglo a un acuerdo marco sea superior a la suma que deberá fijar cada Estado promulgante, la entidad adjudicadora deberá publicar sin demora un aviso de la adjudicación. Además, la entidad adjudicadora deberá publicar periódicamente anuncios de todos los contratos adjudicados en virtud de un acuerdo marco. Estos requisitos complementan a las notificaciones que deben darse a todos los proveedores que sean parte del acuerdo marco cuando se efectúe una adquisición [remisión a las disposiciones pertinentes].

H. Condiciones generales de utilización de los procedimientos de acuerdos marco

1. Decisión de recurrir a un procedimiento de contratación pública utilizando el método de los acuerdos marco

29. La entidad adjudicadora está obligada a estudiar la cuestión de si es apropiado recurrir al procedimiento de los acuerdos marco para la adjudicación de un determinado contrato y a hacer constar, en el expediente obligatorio del procedimiento, el motivo por el que estime justificado recurrir a tal procedimiento. En virtud de la Ley Modelo, una entidad adjudicadora podrá recurrir al procedimiento del acuerdo marco para adjudicar un contrato, siempre que cumpla las condiciones prescritas, a saber, cuando se prevea que las adquisiciones deberán efectuarse reiteradamente o cuando la naturaleza de la contratación sea tal que los artículos de que se trate puedan requerirse urgentemente durante el período de vigencia del acuerdo marco (por ejemplo, los suministros médicos de emergencia que puedan necesitarse a raíz de una catástrofe), así como para garantizar los suministros. Así pues, un procedimiento basado en un acuerdo marco puede fomentar una planificación adecuada de la contratación y evitar la utilización innecesaria de procedimientos de “emergencia” en situaciones ordinarias. La naturaleza del contrato adjudicado determinará si el procedimiento del acuerdo marco es el adecuado para el caso de que se trate [remisión al análisis anterior sobre los tipos de contratación que se prestan o no a tal procedimiento] y, además, si la Ley Modelo lo autoriza. Los Estados promulgantes tal vez deseen dar orientación a las entidades adjudicadoras sobre los criterios para adoptar una decisión al respecto.

2. Obligación de seguir uno de los métodos de adjudicación previstos en la Ley Modelo en la primera etapa del procedimiento del acuerdo marco

30. La entidad adjudicadora que desee celebrar un acuerdo marco deberá seguir uno de los procedimientos de contratación prescritos en la Ley Modelo para seleccionar el proveedor o los proveedores que vayan a ser partes en el acuerdo marco previsto. Deberá por lo tanto aplicar un procedimiento de adjudicación abierto, a fin de garantizar que durante la primera etapa de la contratación haya una estricta competencia. Por ello, debería normalmente utilizar el procedimiento de convocatoria a licitación o el procedimiento equivalente para la contratación de servicios que prevé la Ley Modelo, al igual que en cualquier otro método de contratación. Con miras a facilitar la utilización de los acuerdos marco para proteger las fuentes de suministro en los mercados limitados, así como la entrega rápida y rentable de artículos de bajo costo que se soliciten de forma reiterada y urgente, como los servicios de mantenimiento o limpieza, para los que los sistemas abiertos

de licitación pudieran no resultar económicamente interesantes, cabría utilizar otros métodos si estuvieran justificados en virtud del capítulo II de la Ley Modelo. Dado que en esta etapa de la contratación se utilizará uno de los otros métodos de adjudicación, las disposiciones que regulan los procedimientos de acuerdos marco [Si el Grupo de Trabajo decide exigir procedimientos abiertos para los acuerdos marco abiertos, agréguese un comentario aquí. Añádase un análisis sobre la importancia de la competencia durante la primera etapa, a fin de que esa competencia dé lugar a un acuerdo marco y no a una lista de proveedores, así como un comentario sobre el número mínimo y máximo de partes, los criterios para la selección y la clasificación, en función de las conclusiones a que llegue el Grupo de Trabajo sobre todo ello en sus deliberaciones].

31. Las disposiciones exigen que, al término de la primera etapa, la entidad adjudicadora notifique a todos los proveedores seleccionados que hayan sido admitidos como partes en el acuerdo marco y que publique un aviso de celebración del acuerdo marco (en el que se mencionen esas partes seleccionadas) [agréguese todo otro requisito], como si se tratara de un contrato adjudicable en el sentido de la Ley Modelo. Además, en el caso de los acuerdos marco del tipo 3, la entidad adjudicadora debe publicar un aviso permanente o periódico sobre la existencia del acuerdo marco [remisión al comentario pertinente].

3. Segunda etapa del procedimiento del acuerdo marco

32. En un procedimiento de acuerdo marco del tipo 1, la entidad adjudicadora procede a adjudicar el contrato pertinente seleccionando la oferta presentada por el proveedor ganador. Cuando exista más de un proveedor que sea parte en el acuerdo marco [especifíquese cómo se efectúa la selección e indíquense los métodos permitidos o no permitidos] y la entidad adjudicadora aplica las cláusulas y condiciones del acuerdo marco. Las disposiciones prevén salvaguardias con objeto de evitar que el acuerdo marco sufra alteraciones fundamentales durante esta segunda etapa, para asegurar que el proveedor seleccionado para la adquisición sea parte en el acuerdo marco y que las adquisiciones efectuadas con arreglo a dicho acuerdo se ajusten a sus estipulaciones. Para la publicidad y el envío de notificaciones se prevén disposiciones similares a las que se aplican a los propios acuerdos marco, pero que exigen además que se revele el precio de cada adquisición a los proveedores que sean partes en el acuerdo marco, aunque permitiendo el agrupamiento, a efectos de publicidad, de varias adquisiciones de pequeña envergadura.

33. En los acuerdos marco del tipo 2 o del tipo 3, las disposiciones regulan el procedimiento competitivo de la segunda etapa para la selección del proveedor al que se adjudicará la compra. Exigen una invitación escrita a presentar una [oferta] en la que se detalle toda la información pertinente, inclusive el peso relativo de los criterios de selección conforme al margen o a los parámetros fijados en el pliego de condiciones y, de ser necesario, condiciones más concretas, y que la invitación deje a los proveedores un margen de tiempo suficiente para preparar sus [ofertas]. La invitación no puede modificar las condiciones del mercado ya comunicadas, a reserva de la determinación de los pesos relativos, cuando sea necesario. Las [ofertas] deben evaluarse en función de los criterios ya revelados en la primera etapa (a reserva de la determinación de un peso relativo que entre en los parámetros permitidos) y el proveedor que haya presentado la oferta ganadora debe ser

informado de que ha sido seleccionado. A menos que la entidad adjudicadora ejerza su derecho a rechazar todas las [ofertas], a rechazar una [oferta] anormalmente baja o a anular simplemente el procedimiento de adjudicación, con la aceptación de la [oferta] ganadora y el envío de la notificación al proveedor seleccionado queda concertado el contrato de adjudicación. Se aplicarán las mismas salvaguardias y los mismos requisitos de publicidad que para los procedimientos de acuerdos marco del tipo 1.

34. Las medidas descritas tienen por objeto poner de relieve la importancia de un elemento indispensable para evitar que los procedimientos de acuerdos marco no pongan en peligro los objetivos de un sistema de contratación pública: la garantía de que haya una verdadera competencia en la segunda etapa del procedimiento de contratación. Esta necesidad de asegurar una auténtica competencia se traduce en el requisito de que todos los proveedores que sean partes en el acuerdo marco deban ser invitados a presentar ofertas en la segunda etapa, salvo si no han presentado ofertas para la parte pertinente del contrato durante la primera etapa o si no pueden cumplir el contrato propuesto por razones de capacidad u otros motivos, y también en el requisito de que todos los proveedores que sean partes en el acuerdo marco, pero que no hayan sido invitados a presentar ofertas, reciban sin embargo una notificación de los pedidos que se cursarán próximamente conforme a dicho acuerdo. Al ser avisados, los proveedores que hayan quedado excluidos de la segunda etapa competitiva podrán impugnar a tiempo tal exclusión, es decir, antes de que se adjudique el contrato pertinente.

35. [Analicense los mecanismos de reconsideración previstos en el artículo 52]
