

INFORME 4/2006, DE 4 DE JULIO, SOBRE LA POSIBILIDAD DE VALORAR EN LOS CONCURSOS LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD MADRID EXCELENTE.

ANTECEDENTES

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y Consumo solicita que, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se estudie la posibilidad de que se valore en los concursos la certificación de calidad tipo ISO, EMAS, EFQM, Madrid Excelente.

La Fundación Madrid por la Excelencia ha remitido informe técnico sobre la marca de garantía Madrid Excelente, los criterios de valoración de la referida marca y del proceso de concesión, junto con el cuestionario de autoevaluación justificado.

La Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano ha informado sobre la referida marca y su valoración en los concursos como criterio de adjudicación, o su consideración como medio de acreditar la solvencia técnica de los licitadores que presenten dicha marca.

CONSIDERACIONES

1.- El artículo 49 de la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, de coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, sobre normas de garantía de la calidad dispone que “cuando los poderes adjudicadores exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el operador económico cumple determinadas normas de garantía de la calidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas europeas en la materia, certificados por organismos conformes a las series de normas europeas relativas a la certificación. Los poderes adjudicadores reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en otros Estados miembros. También aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los operadores económicos.”

La acreditación de la calidad mediante la marca Madrid Excelente, que se propone en la solicitud de informe, exige analizar si dicho certificado, al igual que la certificación de inscripción en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS), o el certificado ISO 14001, sobre los que se pronunció esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 5/2002, de 17 de septiembre, y en el Acuerdo 4/2005, de 12 de julio, reúne los requisitos a que se refiere

el artículo 49 de la Directiva, es decir, si hace referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas europeas en la materia, y si es conforme a la serie de normas europeas relativas a la certificación o puede reconocerse como certificados “equivalentes de medidas de calidad” de manera que se puedan considerar como medio de acreditar la solvencia.

2.- La calidad, en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, presenta un doble aspecto:

a) El artículo 18 de la LCAP, en relación con los requisitos de solvencia técnica en los contratos de suministros, en el apartado b) cita las medidas empleadas para control de calidad, en el c) a los técnicos o unidades técnicas encargados del control de calidad, y en el apartado e) se refiere a certificaciones de institutos o servicios oficiales u homologados encargados del control de calidad que acrediten la conformidad de artículos identificados como referencia a ciertas especificaciones. Para los restantes contratos, el artículo 19 cita, asimismo, las medidas empleadas para control de calidad, los técnicos o unidades técnicas encargados del control de calidad y para servicios o trabajos complejos o, cuando excepcionalmente deban responder a un fin especial, prevé un control que puede realizarse por el órgano de contratación o por organismo homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, con el acuerdo de dicho organismo sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de calidad.

Por lo tanto, como criterio de selección la calidad se refiere a los medios y medidas para asegurar y controlar la calidad.

b) El artículo 86.1 de la LCAP enumera los criterios objetivos que, en el concurso, deberán establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares, citando expresamente la calidad.

3.- La Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano ha informado, a instancia de la Presidenta de esta Junta Consultiva, sobre la “marca de garantía Madrid Excelente” y su valoración en los concursos como criterio de adjudicación, o su consideración como medio de acreditar la solvencia técnica de los licitadores que presenten la marca “Madrid Excelente” y en sus consideraciones dice que la referida “marca de garantía constituye un “modelo de gestión empresarial”, es decir, un “modelo de gestión de la calidad” como lo son el Modelo de Excelencia EFQM, o el Marco Común de Evaluación (CAF). Su objetivo es el de contribuir a aumentar la

competitividad de las empresas ubicadas en Madrid mediante el fomento de una cultura de la calidad y de la búsqueda de la excelencia en su gestión.

Señala que el modelo de gestión empresarial “Madrid Excelente” ha sido desarrollado por expertos en calidad de la gestión y está basado en el modelo EFQM, incorporando elementos que suponen una innovación respecto al citado modelo, y que, para obtener la marca “Madrid Excelente”, las empresas deben seguir un proceso de concesión riguroso, en el que se incluye la realización de un cuestionario de autoevaluación justificado que reúne los criterios que se consideran esenciales para la evaluación de la excelencia en una organización empresarial.

Concluye, en relación con lo dispuesto en el artículo 49 de la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo, bajo el título “normas de garantía de calidad”, y la posibilidad de aceptación de “otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los operadores económicos”, que la marca “Madrid Excelente” constituiría una medida de garantía de calidad de las empresas que han obtenido este reconocimiento, para lo cual han sido evaluadas conforme a una herramienta de gestión de calidad.

4.- En base a las anteriores consideraciones, la marca Madrid Excelente podría tener la consideración de medida equivalente de garantía de calidad, a que se refiere el artículo 49 de la Directiva, que el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público transpone en el artículo 69, titulado “Acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad”, donde dispone que, en los contratos sujetos a regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de calidad, menciona el “reconocimiento de los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea que también aceptarán otras medidas equivalentes de garantía de calidad que presenten los empresarios”.

En consecuencia, el tratamiento que se podría otorgar a los certificados de calidad expedidos por Madrid Excelente sería el de un medio de acreditar la solvencia.

5.- En cuanto a la marca Madrid Excelente como criterio de adjudicación, el artículo 86 de la LCAP, entre los criterios para adjudicación del concurso, cita expresamente la calidad que, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia comunitaria, para ser considerado como criterio de adjudicación tendría que ser valorable económicamente y relacionado con el objeto del contrato.

El anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se realizará la transposición de la Directiva 2004/18/CE, en el artículo 69, “Acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad”, se refiere a estos certificados como medios que acreditarían la solvencia y no serían, por tanto, criterios de adjudicación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Economía y Hacienda, en su Informe 53/97, de 2 de marzo de 1998, "Los criterios objetivos de valoración de las ofertas y su distinción de los medios en virtud de los cuales se determina la solvencia de las empresas. El criterio objetivo de la calidad", analizaba la posibilidad de la doble consideración de la calidad como criterio de solvencia y/o de adjudicación y señalaba que, como requisito de solvencia, la ley no se refiere directamente a la calidad sino a las medidas empleadas para asegurar la calidad, y que los requisitos de solvencia de los artículos 18 y 19 de la LCAP se refieren a medios y medidas de asegurar y controlar la calidad. Concluía que, en cuanto a la calidad como criterio de adjudicación del concurso, recogido en el artículo 87 (actualmente artículo 86) de la LCAP, puede figurar como tal en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, a no ser que, con el término calidad, se esté aludiendo a otro requisito distinto, en particular la experiencia, configurado como requisito de solvencia en los artículos 17, 18 y 19 de la propia Ley.

CONCLUSIONES

1.- La marca Madrid Excelente, cuando los órganos de contratación exijan, como medio para acreditar la solvencia, la presentación de certificados que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de calidad, puede reconocerse como prueba de medidas equivalentes de garantía de la calidad.

2.- La marca Madrid Excelente no responde al concepto de criterio de adjudicación que pueda valorarse con carácter general en las licitaciones, ya que para ello la calidad debe reunir los requisitos de estar directamente vinculada al objeto del contrato, no otorgar al poder adjudicador una libertad de elección ilimitada y estar expresamente mencionada en el pliego, de conformidad con las disposiciones de la Unión Europea, tal como aparecen reflejadas en la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004.