



Govern de les Illes Balears

Conselleria d'Administracions Públiques
Junta Consultiva
de Contractació Administrativa

Exp. Junta Consultiva: RES 3/2011

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte de serveis de consultoria, disseny i implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'Ibsalut

SSCC CN 43/2010

Servei de Salut de les Illes Balears

Recurrent: Dacartec Servicios Informáticos, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació de 21 de desembre de 2011 pel qual es resol el recurs interposat per l'empresa Dacartec Servicios Informáticos, SL, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual es resol el contracte de serveis de consultoria, disseny i implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'Ibsalut

Fets

1. El 8 de març de 2010, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va aprovar l'expedient de contractació, els plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques i l'obertura del procediment d'adjudicació del contracte de serveis de consultoria, disseny i implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'Ibsalut, per procediment negociat sense publicitat.
2. El 21 de maig de 2010, el representant de l'empresa Dacartec Servicios Informáticos, SL, adjudicatària del contracte, i el director general del Servei de Salut de les Illes Balears varen signar el contracte, el termini d'execució del qual era de 3 mesos a partir de la formalització, sense possibilitat de pròrroga.
3. El 3 de desembre de 2010, un tècnic del Departament de Sistemes de Gestió del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre un informe en el qual posava de manifest que el contractista havia superat àmpliament el termini d'execució del



contracte i que, tot i així, els treballs executats per l'empresa eren insatisfactoris perquè tenien nombroses deficiències i no es podien posar en producció, per la qual cosa es considerava que el contractista havia incomplert el contracte.

4. El 27 de gener de 2011, la sotsdirectora de Gestió del Servei de Salut de les Illes Balears, atès l'informe del tècnic, va proposar al director general d'aquest organisme que iniciés l'expedient de resolució del contracte per l'incompliment i les deficiències detectades en l'execució del servei objecte del contracte.
5. El 2 de febrer de 2011, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va resoldre iniciar el procediment de resolució del contracte. Aquesta Resolució es va notificar al contractista el 18 de febrer de 2011, amb la indicació que disposava d'un termini de 10 dies naturals per manifestar expressament si s'oposava o no a la resolució del contracte i per formular les al·legacions i presentar els documents que considerés oportuns.
6. El 28 de febrer de 2011, el contractista va presentar un escrit en l'oficina de Correus, adreçat al Servei de Salut de les Illes Balears, en el qual va manifestar que s'oposava a la resolució del contracte, atès que entenia que l'havia complert correctament, i en el qual va afirmar, entre d'altres qüestions, que el retard en el compliment es devia a motius que no li eren imputables, però que havien impedit completar la prestació objecte de contracte.
7. El 23 de març de 2011, el sotsdirector de l'Oficina de Tecnologies de la Informació del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre un informe tècnic en relació amb les al·legacions que havia presentat el contractista, en el qual manifestava que Dacartec Servicios Informáticos, SL, no havia complert el contracte en termini tot i la col·laboració prestada per aquesta Oficina, que els processos objecte del contracte tenien deficiències que impedièren posar-los en producció de forma satisfactòria, i detallava les incidències pendents de resolució.
8. El 28 de març de 2011, una tècnica del Departament Jurídic Administratiu del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre un informe sobre la resolució del contracte i el procediment que s'ha de seguir per tramitar-la.
9. El 6 d'abril de 2011, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va emetre la proposta de resolució del contracte.



10. El 29 d'abril de 2011, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va sol·licitar al Consell Consultiu de les Illes Balears l'emissió del dictamen preceptiu que preveuen l'article 195.3 a de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic i l'article 18.12 c de la Llei 5/2010, de 16 de juny, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.
11. El 28 de juliol de 2011, el Consell Consultiu va emetre el Dictamen núm. 108/2011, en el qual va concloure que era procedent declarar resolt el contracte per incompliment d'obligacions essencials.
12. El 10 d'agost de 2011, el director general del Servei de Salut de les Illes Balears va dictar la Resolució per la qual es resol el contracte a causa de l'incompliment, per part del contractista, d'una condició essencial del contracte. Aquesta Resolució es va notificar al contractista el 22 d'agost de 2011.
13. El 20 de setembre de 2011, el representant de l'empresa Dacartec Servicios Informáticos, SL, va interposar, en l'oficina de Correus, adreçat al Servei de Salut de les Illes Balears, un recurs de reposició contra la Resolució per la qual es resol el contracte. Aquest recurs es va trametre a la Junta Consultiva el 28 de setembre de 2011.

Fonaments de dret

1. L'article 110.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, estableix que:

L'error en la qualificació del recurs per part del recurrent no és obstacle per a la seva tramitació, sempre que se'n dedueixi el caràcter veritable.

En aquest cas queda clar que el recurs interposat és el recurs especial en matèria de contractació. S'ha de dir que la qualificació errònia del recurs com a recurs de reposició ha estat induïda per la mateixa Administració, que així ho havia indicat en la notificació de la Resolució impugnada.

L'acte objecte de recurs és la Resolució de 10 d'agost de 2011 per la qual es resol el contracte de serveis de consultoria, disseny i implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'lsalut, a causa de l'incompliment, per part del contractista, d'una condició essencial del contracte, en concret, el termini d'execució del contracte.



Atès que es tracta d'un acte no susceptible del recurs especial en matèria de contractació que preveia l'article 37 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (en endavant, LCSP), en la redacció anterior a l'entrada en vigor de la Llei 34/2010, de 5 d'agost, i vigent en el moment en què es va adjudicar el contracte, s'hi pot interposar el recurs administratiu que sigui procedent. Aquest recurs, a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, és el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i l'ha de resoldre la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.

La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de les Illes Balears, d'acord amb el Decret 20/1997, de 7 de febrer, pel qual es crea aquesta Junta Consultiva, i amb el seu Reglament d'organització i funcionament, aprovat mitjançant l'Acord del Consell de Govern de 10 d'octubre de 1997.

2. El recurs especial en matèria de contractació que ha interposat l'empresa Dacartec Servicios Informáticos, SL, es fonamenta en la discrepància amb el Servei de Salut de les Illes Balears en relació amb el compliment del contracte.

El Servei de Salut manté, basant-se en els informes tècnics de 3 de desembre de 2010 i de 23 de març de 2011, esmentats en els antecedents, que el contractista ha incomplert el contracte, atès que, una vegada superat àmpliament el termini d'execució, no s'han pogut posar en producció els processos objecte del contracte.

En canvi, el recurrent sosté que ha complert el contracte en els seus termes estrictes i que totes les proves que s'han realitzat per implementar els esquemes de negoci objecte del contracte han estat satisfactòries i han demostrat la fiabilitat i el funcionament perfecte del sistema que ha dissenyat. A més, considera que la concurrència de circumstàncies sobrevingudes alienes a la seva responsabilitat, com ara les deficiències en la Intranet corporativa del Servei de Salut de les Illes Balears, no poden facultar l'Administració per resoldre el contracte.

A continuació, indica que és l'Administració qui ha incomplert el contracte, atès que ha impedit la implementació de les eines subministrades pel contractista per integrar-les amb la plataforma corporativa, i manifesta que ha ofert a l'Administració solucions tècniques adequades, si bé reconeix que requereixen



una modificació en la infraestructura del projecte i una ampliació del termini d'execució, per la qual cosa suggereix que s'ampliï el termini d'execució en 60 dies.

Finalment, el recurrent afirma que el Servei de Salut està utilitzant els sistemes que ha desenvolupat i que l'Administració no pot pretendre resoldre el contracte i, al mateix temps, utilitzar els sistemes sense cap contraprestació.

3. L'article 281 de l'LCSP regula l'execució dels contractes de serveis i la responsabilitat del contractista en els termes següents:

1. El contracte s'ha d'executar amb subjecció al que estableixin les seves clàusules i d'acord amb les instruccions que per a la seva interpretació doni al contractista l'òrgan de contractació.

2. El contractista és responsable de la qualitat tècnica dels treballs que dugui a terme i de les prestacions i serveis realitzats, com també de les conseqüències que es dedueixin per a l'Administració o per a tercers de les omissions, errors, mètodes inadequats o conclusions incorrectes en l'execució del contracte.

En aquest mateix sentit es pronuncia la clàusula 22 del Plec de clàusules administratives particulars d'aquest contracte.

L'article 196 de la Llei de contractes regula l'execució defectuosa dels contractes i la demora en l'execució. Cal destacar els apartats 2 i 4 d'aquest article, que disposen que:

2. El contractista està obligat a complir el contracte dins el termini total fixat per a la seva realització, i també dins els terminis parcials assenyalats per a la seva execució successiva.
[...]

4. Quan el contractista, per causes imputables a ell mateix, hagi incorregut en demora respecte al compliment del termini total, l'Administració pot optar indistintament per resoldre el contracte o per imposar les penalitats diàries en la proporció de 0,20 euros per cada 1.000 euros del preu del contracte.

L'òrgan de contractació pot acordar la inclusió en el plec de clàusules administratives particulars d'unes penalitats diferents de les esmentades al paràgraf anterior quan, atenent les especials característiques del contracte, es consideri necessari per a la seva correcta execució i es justifiqui en l'expedient.



L'article 197 del mateix text legal regula la resolució per demora i la pròrroga dels contractes i disposa que:

1. En el supòsit a què es refereix l'article anterior, si l'Administració opta per la resolució, l'ha d'acordar l'òrgan de contractació o aquell que tingui atribuïda aquesta competència a les comunitats autònomes, sense un altre tràmit preceptiu que l'audiència del contractista i, quan aquest hi formuli oposició, el dictamen del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu equivalent de la comunitat autònoma respectiva.

2. Si el retard es produeix per motius no imputables al contractista i aquest ofereix complir els seus compromisos donant-li pròrroga del temps que se li havia assenyalat, l'Administració ha de concedir un termini que ha de ser, almenys, igual al temps perdut, si no és que el contractista en demana un altre d'inferior.

Quant a la petició de pròrroga del termini d'execució, l'article 100 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, disposa que:

1. La petició de pròrroga per part del contractista ha de tenir lloc en el termini màxim de quinze dies des d'aquell en què es produeixi la causa originària del retard, al·legant les raons per les quals considera que no li és imputable i assenyalant el temps probable de la seva durada, als efectes que l'Administració pugui resoldre oportunament, i sempre abans que finalitzi el termini d'execució del contracte, sobre la pròrroga, sens perjudici que una vegada desapareguda la causa es reajusti el termini prorrogat al temps realment perdut.

Si la petició del contractista es formula l'últim mes d'execució del contracte, l'Administració ha d'emetre resolució sobre la petició abans dels quinze dies següents a l'acabament d'aquest. Durant aquest termini de quinze dies, no pot continuar l'execució del contracte, el qual es considera extingit el dia en què expiri el termini previst si l'Administració denega la pròrroga sol·licitada, o no n'emet resolució.

2. En cas que el contractista no sol·liciti la pròrroga en el termini abans assenyalat, s'entén que renuncia al seu dret, i l'Administració queda facultada per concedir, dins del mes últim del termini d'execució, la pròrroga que consideri convenient, amb imposició, si és procedent, de les penalitats que estableix l'article 95.3 de la Llei o, si s'escau, les que constin en el plec de clàusules administratives particulars, llevat que consideri més aconsellable esperar que finalitzi el termini per procedir a la resolució del contracte.



Per tant, l'incompliment del termini d'execució del contracte, per causa imputable al contractista, atorga a l'Administració la possibilitat de resoldre el contracte o de continuar-ne l'execució amb la imposició de penalitats. Aquesta facultat discrecional de què gaudeix l'Administració s'ha d'exercir, com manifesta el Tribunal Suprem en la sentència de 14 de novembre de 2000, ponderant les circumstàncies que concorren en cada cas amb l'objecte d'assolir la proporcionalitat necessària entre els fets i les seves conseqüències. A més, en la sentència de 14 de desembre de 2001, manifesta que:

[...] la mera constatación del vencimiento del plazo contractual sin que el contratista haya cumplido satisfactoriamente sus obligaciones no determina, por sí misma e indefectiblemente, la resolución del contrato, pues habrá que ponderar, en atención a las circunstancias del caso, si el incumplimiento es de tanta trascendencia que justifica la resolución y nueva apertura del procedimiento de selección de contratistas, o si, por el contrario, procede sólo la imposición de penalidades [...]

I en la sentència de 14 juny 2002, manifesta que:

[...] la doctrina jurisprudencial ha matizado que tal incumplimiento [en referència a l'incompliment del termini] ha de ser relevante para que quede legitimada tan drástica consecuencia, pues, como dice la sentencia de 14 de diciembre de 2001, recapitulando la doctrina jurisprudencial, a los efectos de apreciar un incumplimiento bastante para la resolución, lo determinante debe ser que afecte a la prestación principal del contrato y que se exteriorice a través de una inobservancia total o esencial de dicha prestación.

En canvi, en els casos en què l'incompliment no és imputable al contractista, aquest ha de sol·licitar la pròrroga i al·legar els motius pels quals la demora en el compliment no li és imputable. En el cas que el contractista no sol·liciti la pròrroga, s'entén que renuncia al seu dret a sol·licitar-la, i, en aquest cas, l'Administració pot optar entre concedir la pròrroga que consideri convenient, amb la imposició de penalitats, o esperar que finalitzi el termini d'execució del contracte i resoldre'l.

Quant al compliment dels contractes, l'article 205.1 de la Llei de contractes estableix que:

El contracte s'entén complert pel contractista quan aquest ha realitzat, d'acord amb els termes del mateix contracte i a satisfacció de l'Administració, la totalitat de la prestació.



L'article 283 de l'LCSP regula el compliment dels contractes de serveis en els termes següents:

1. L'Administració ha de determinar si la prestació realitzada pel contractista s'ajusta a les prescripcions establertes per a la seva execució i compliment, i, si s'escau, ha de requerir la realització de les prestacions contractades i l'esmena dels defectes observats en ocasió de la seva recepció. Si els treballs efectuats no s'adeqüen a la prestació contractada, com a conseqüència de vicis o defectes imputables al contractista, pot rebutjar-la de manera que queda exempt de l'obligació de pagament o té dret, si s'escau, a la recuperació del preu satisfet.
 2. Si durant el termini de garantia s'acredita l'existència de vicis o defectes en els treballs efectuats, l'òrgan de contractació té dret a reclamar al contractista que els esmeni.
 3. Acabat el termini de garantia sense que l'Administració hagi formalitzat algun dels inconvenients o la denúncia a què es refereixen els apartats anteriors, el contractista queda exempt de responsabilitat per raó de la prestació efectuada, sens perjudici del que estableixen els articles 286, 287 i 288 sobre esmena d'errors i responsabilitat en els contractes que tinguin per objecte l'elaboració de projectes d'obres.
 4. El contractista té dret a conèixer i ser escoltat sobre les observacions que es formulin en relació amb el compliment de la prestació contractada.
4. El contracte de serveis de consultoria, disseny i implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'Ibsalut disposa, en la clàusula primera, que:

El contratista se compromete a realizar el objeto del contrato de referencia, con estricta sujeción a su oferta y a los correspondientes pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares aprobados.

La clàusula vuitena del contracte estableix que:

En caso de incumplimiento del plazo de ejecución por parte del contratista, debido a causas a él imputables, el órgano de contratación podrá optar por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades establecidas en el artículo 196 de la LCSP (o en el pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente).



La clàusula 25 del Plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte, sota l'epígraf "Incumplimiento del contrato", estableix que:

25.1. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total del contrato, la Administración podrá optar indistintamente, por la resolución del contrato, con pérdida, en su caso, de la garantía constituida, o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,20 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, o por las penalidades que se hubieren establecido en la letra S del Cuadro de características del contrato.

Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 % del precio del contrato, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.

[...]

25.4. Si se produjera retraso en el cumplimiento de los plazos por causas no imputables al contratista, la Administración podrá, a petición de éste o de oficio, conceder la prórroga adecuada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 197.2 de la LCSP.

25.5. En el caso de que el contratista realizara defectuosamente el objeto del contrato, o [...], el órgano de contratación podrá optar por resolver el contrato con incautación de la garantía constituida, o bien imponer una penalización económica proporcional a la gravedad del incumplimiento, en una cuantía que podrá alcanzar el 10 % del presupuesto del contrato.

[...]

La clàusula 29 del Plec disposa que el contracte s'entendrà acomplert pel contractista quan aquest hagi realitzat la totalitat de l'objecte, de conformitat amb el que estableix aquest Plec i, si escau, en el de prescripcions tècniques i a satisfacció de l'Administració.

Quant a la resolució del contracte, la clàusula 30 del Plec disposa que:

30.1. Además de en los supuestos de cumplimiento, el contrato se extinguirá por su resolución, acordada por la concurrencia de alguna de las causas previstas en los artículos 206 y 284 de la LCSP dando lugar a los efectos previstos en los artículos 208 y 285 de la LCSP.

[...]

30.2. También serán causas especiales de resolución del contrato, las especificadas en la letra U del Cuadro de características del contrato.



Además, podrán ser causa de resolución los incumplimientos de carácter parcial indicados en la letra U del Cuadro.
[...]

El Plec d'aquest contracte no especifica cap causa especial de resolució en el quadre de característiques del contracte.

5. La facultat de resoldre els contractes és una de les prerrogatives de què gaudeix l'Administració pública en els contractes administratius, i estan regulades en els articles 194 i 195 de l'LCSP, que tenen caràcter bàsic, llevat de l'apartat 2 de l'article 195.

L'ús d'aquestes prerrogatives està sotmès a limitacions i, per tant, l'Administració ha de motivar totes les decisions que adopti, que no poden ser arbitràries.

L'article 194 de l'LCSP estableix que l'òrgan de contractació té les prerrogatives d'interpretar els contractes, resoldre els dubtes que ofereixi el seu compliment, modificar-los per raons d'interès públic, acordar-ne la resolució i determinar els efectes d'aquesta, les quals s'han d'exercir dins els límits i amb subjecció als requisits i efectes que assenyalava aquesta Llei.

L'article 195 de la Llei regula el procediment per exercir qualsevol prerrogativa i disposa que els acords que adopti l'òrgan de contractació exhaureixen la via administrativa i són immediatament executius. En concret, d'acord amb aquest article, s'ha d'instruir un procediment amb audiència del contractista i, en cas que aquest formuli oposició, és preceptiu l'informe del Consell d'Estat o l'òrgan consultiu equivalent de les comunitats autònomes.

L'article 109 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques regula el procediment que s'ha de seguir per resoldre un contracte.

L'article 206 de la Llei de contractes preveu les causes de resolució dels contractes comunes a totes les tipologies contractuals, i els articles 207 i 208 regulen, respectivament, l'aplicació d'aquestes causes i els efectes que es deriven de l'exercici d'aquesta prerrogativa.

Pel que fa a les causes específiques de resolució dels contractes de serveis, estan previstes en l'article 284 de l'LCSP, mentre que els efectes de la resolució figuren en l'article 285.



L'article 206 de la Llei estableix les causes comunes de resolució del contracte, entre les quals s'hi troben les següents:

[...]

e) La demora en el compliment dels terminis per part del contractista [...].

[...]

g) L'incompliment de les altres obligacions contractuals essencials, qualificades com a tals en els plecs o en el contracte.

h) Les establertes expressament en el contracte.

[...]

6. El Plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte estableix que l'objecte del contracte és la consultoria, el disseny i la implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'Ibsalut.

El Plec de prescripcions tècniques detalla aquest objecte en la clàusula segona, en els termes següents:

Segunda: Objeto del contrato

El presente pliego de prescripciones técnicas tiene por objeto definir e implementar dos procesos de negocio del Ib-Salut sobre la suite BPMS K2.

Los procesos que se definirán son:

1. Expedientes de contratación
2. Evaluación de puestos de responsabilidad

Se realizará una definición e implementación completa de los procesos sobre K2, usando como interface de usuario Microsoft Sharepoint e integrando con SAP y con el entorno de firma digital del Govern de les Illes Balears.

Incluirá los servicios de consultoría tanto en las oficinas del proveedor como en el Ib-Salut, los gastos derivados de los viajes, desplazamientos y estancias del equipo de consultores tanto del proveedor como de técnicos designados por el Ib-Salut relacionado con el proyecto.

Así mismo se incluirá la asistencia a un curso de K2 BlackPearl, SharePoint e InfoPath para un técnico designado por el Ib-Salut.

También se incluirá una bolsa de horas de asistencia para la mejora de procesos y un servicio de soporte y asistencia.



La clàusula tercera del Plec especifica l'abast i el contingut d'aquest objecte.

El termini d'execució del contracte és de 3 mesos des de la seva formalització. Per tant, atès que el contracte es va formalitzar el 21 de maig de 2010, el termini en què el contractista havia d'implementar els dos processos objecte del contracte, és a dir, el procés d'avaluació de llocs de responsabilitat i el d'expedients de contractació, finalitzava el 21 d'agost de 2010.

7. La Resolució per la qual es resol el contracte objecte de recurs es fonamenta, com ja hem dit, en l'incompliment, per part del contractista, del termini d'execució del contracte, i en el fet que no s'ha completat satisfactòriament la prestació objecte del contracte. De fet, la Resolució es basa en l'informe tècnic de 3 de desembre de 2010, en el qual s'analitzava el desenvolupament dels processos, es detallaven les incidències pendents de resolució a 25 de novembre de 2010, i es manifestava el següent:

El desenvolupament dels processos ALR i EDC no ha seguit el ritme reclamat per l'Ibsalut, i previst al contracte de referència.

S'han fet intents de desplegar els processos desenvolupats i no ha estat possible fer-los funcionar de manera mínimament satisfactòria a cap dels entorns del BPM. Davant de cada nova versió dels processos els usuaris de l'Ibsalut s'han trobat contínuament amb incidències noves, i repeticions d'incidències que ja s'havien resolt.

Això ha provocat una sensació d'inseguretat en la solució proposada, una desconfiança vers el proveïdor i a la seva capacitat tècnica per a dur a terme satisfactòriament el projecte.

Davant de l'endarreriment en l'acabament del desenvolupament i posada en producció dels processos ALR i EDC, i a sol·licitud de l'Ibsalut, Dacartec va remetre el dia 23 de novembre de 2010 un pla d'acció, annexat al document *Plan de proyecto ALR y EDC Noviembre 2010* en el qual plantejaven ajornar per a la setmana del 6 de desembre les proves finals d'ALR i per a la setmana del 13 de desembre les de l'EDC.

Situació dels processos a 25 novembre 2010

El detall de les incidències (indicades amb #num) es poden consultar al document annexe *Incidències i temes pendents*, de la llista de Sharepoint de seguiment

<https://intranet.ssib.es/sc/def/subdcomprasos/procesosysap/bpm/adm/Lists/Errors%20i%20milliores/Oberts.aspx>

Avaluació de Llocs de Responsabilitat



El procés ALR a data 25 de novembre presenta les següents deficiències que no fan possible la seva posada en producció a judici de la Subdirecció de Recursos Humans del Servei de Salut de les Illes Balears.

1. Es perden avaluacions (#364)
2. Es permet repetir avaluacions (#360)
3. Errors de validacions que fan impossible continuar (#362, #363)
4. Les avaluacions enviades no es confirmen a l'usuari (#361)

Conclusions

A data de 25 de novembre de 2010 s'ha superat de manera àmplia el termini d'entrega fixat al contracte, 21 d'agost de 2010:

1. Es constata que Dacartec no ha completat el desenvolupament dels dos processos amb èxit, i per tant no es poden posar en producció al Servei de Salut.
2. Els responsables funcionals dels processos consideren que no poden donar més terminis a Dacartec per finalitzar el desenvolupament sense perjudicar al funcionament del Servei de Salut, i no accepten el *Plan de proyecto ALR y EDC Noviembre 2010* proposat per Dacartec.

En conseqüència es considera incomplert per part de Dacartec el contracte fruit de l'expedient de contractació de referència, degut a la demora en el compliment del contracte, que ha superat el termini d'execució establert a la lletra C del Plec de clàusules administratives particulars.

8. Durant el tràmit d'audiència previ a la proposta de resolució del contracte, el contractista va presentar unes al·legacions, en les quals va manifestar que havia complert el contracte en els seus termes estrictes i que totes les proves que s'havien realitzat per implementar els processos objecte del contracte havien estat satisfactòries.

El contractista reconeixia que s'havien produït problemes en el desenvolupament d'aquests processos, però afirmava que havia ofert a l'Administració solucions tècniques adequades per resoldre'ls, tot i que requerien una modificació de la infraestructura del projecte i una ampliació del termini d'execució, i que era l'Administració la que havia impedit implementar aquestes solucions.

A més, apel·lava a circumstàncies sobrevingudes alienes a la seva voluntat que, al seu parer, en cap cas no podien facultar l'Administració per resoldre el contracte.

Una vegada que l'Ibsalut va tenir coneixement de les al·legacions, les va remetre a l'Oficina de Tecnologies de la Informació del Servei de Salut, la qual va emetre un informe en què es va fer constar el següent:



Segundo. Que por la documentación presentada por el adjudicatario, el producto software implantado cumple con los requisitos tecnológicos necesarios para integrarse con los sistemas de información actualmente implantados en el Ib-Salut.

Que durante la implantación de los desarrollos, la OTIC ejecutó todas las peticiones de cambio de configuración en los sistemas realizadas por el adjudicatario, aún así el adjudicatario no fue capaz de dejar el sistema en funcionamiento de una manera estable.

Tercero. A fecha de 25/11/2010 y superado el plazo de finalización del contrato 21/08/2010, no se han cumplido todos los requisitos de los procesos que se debían desarrollar, *Avaluació de Llocs de Responsabilitat* (ALR) ni *Expedients de Contractació* (EDC). Ninguno de los dos procesos se ha podido poner satisfactoriamente en producción. Las incidencias abiertas pendientes de resolución y sus números son:

Proceso ALR:

1. Se pierden evaluaciones (#364)
2. Se permite repetir evaluaciones (#360)
3. Errores de validaciones que hacen imposible continuar la evaluación (#362, #363)

Proceso EDC:

1. No se ha realizado la integración con SAP y por tanto no se pueden consultar los indicadores de evolución del expediente GEX-AP desde el BPM (#102, #104, #105, #128, #250, #285, #358, #359).
2. No se puede realizar la monitorización y seguimiento de los contratos por parte de los promotores y directivos del Ib-Salut con indicadores de rendimiento y eficiencia (#102).
3. El subproceso de firma no funciona adecuadamente (#355, #356).
4. La integración de la gestión de tareas desde el correo electrónico no funciona correctamente (#357).
5. La gestión de documentos y plantillas no funciona (#340, #353, #354).

Per tant, a la vista dels dos informes tècnics emesos, es pot afirmar que la prestació objecte del contracte no s'ha executat a satisfacció del Servei de Salut de les Illes Balears, atès que cap dels dos processos que havia de desenvolupar el contractista s'ha pogut implementar correctament en termini.

Tot i que el termini d'execució del contracte finalitzava el 21 d'agost de 2010, no consta en l'expedient que el contractista n'hagi sol·licitat la pròrroga ni que l'Administració l'hagi atorgat d'ofici. No obstant això, en les conclusions de l'informe tècnic de 3 de desembre de 2010 es manifesta que "els responsables



funcionals dels processos consideren que *no poden donar més terminis* a Dacartec per finalitzar el desenvolupament”, per la qual cosa es dedueix que el termini d’execució del contracte es va prorrogar tàcitament o, almenys, que es va tolerar la continuació de l’execució del contracte una vegada transcorregut el termini inicialment previst.

D’acord amb la jurisprudència del Tribunal Suprem i la doctrina del Consell d’Estat, no és suficient l’existència de qualsevol incompliment del contracte per acordar-ne l’extinció, sinó que és necessari que es tracti d’un incompliment greu i qualificat, que afecti les prestacions principals objecte de la contractació, atès que la resolució del contracte és la conseqüència més greu que es pot derivar d’un incompliment. Així, en la sentència de 21 de juny de 2004, el Tribunal Suprem manifesta que:

Y es cierto, en el plano teórico, que la resolución implica una extinción anticipada de un contrato perfeccionado, que constituye un modo anormal de terminación de la relación contractual por la concurrencia de alguna circunstancia en la vida del contrato que impide o hace inconveniente su prosecución hasta su extinción normal.

De acuerdo con dicha naturaleza el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de esta Sala como de la Primera del mismo Tribunal, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en que consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones accesorias o complementarias, que no impidan, por su escasa entidad, alcanzar el fin del contrato.

En aquest sentit, el Consell Consultiu de les Illes Balears, en el dictamen núm. 108/2011, relatiu a la resolució del contracte objecte de recurs, manifesta el següent:

En efecte, l’essencialitat de les prestacions incomplertes ve determinada per la configuració del mateix contracte de serveis, tal com s’havia pactat de conformitat amb el plec de prescripcions tècniques. Resulta palès, en definitiva, que l’Administració volia adoptar dos sistemes nous de gestió de determinades tasques administratives: l’avaluació de llocs de



responsabilitat i la gestió d'expedients de contractació amb les peculiaritats del Servei de Salut. Doncs bé, ha quedat acreditat que no s'han dut a terme aquests sistemes o que no funcionen adequadament, transcorregut amb escreix el termini pactat per a la seva implantació. D'altra banda, tot apunta que això és imputable a l'empresa contractista, sia per deficiències inicials de plantejament o per execució deficient. Dit d'una altra manera, no hi ha cap prova, ni indiciària, que l'Administració sigui responsable d'aquesta situació, perquè les alegacions de l'empresa no passen de simples mencions de suposades deficiències dels sistemes del Servei de Salut. Per tant, ens trobam en presència d'un incompliment essencial del contracte, que pot afectar l'interès general i el servei públic de salut, per la qual cosa el Consell Consultiu considera que pertoca la resolució contractual proposada.

En definitiva, tal com es desprèn dels informes tècnics, el contractista no ha executat satisfactòriament en termini l'objecte del contracte, tot i que es va prorrogar tàcitament el termini d'execució o, almenys, es va tolerar l'execució del contracte més enllà del termini inicial, per la qual cosa es pot afirmar que en aquest cas s'ha produït clarament un incompliment de les obligacions essencials del contracte, atès que el contractista no ha implementat els processos de negoci que en constitueixen l'objecte en les condicions i en el termini que s'estableixen en els plecs i en el contracte.

Certament, el contractista, tot i que inicialment nega l'incompliment de la prestació, a continuació reconeix que hi ha hagut problemes en el desenvolupament dels processos objecte del contracte, però afirma que aquests problemes no li són imputables sinó que, tot i haver proposat solucions per esmenar les deficiències detectades, l'Administració ha impedit implementar les solucions que ha presentat.

No obstant això, el cert és que de les manifestacions que consten en els informes tècnics, no es desprèn cap indici o circumstància que faci pensar que l'Administració hagi impedit, amb la seva actuació, el compliment del contracte.

Per tot això, d'acord amb la normativa analitzada, cal concloure que és procedent resoldre el contracte, atès que s'ha produït un incompliment de la prestació que afecta de manera rellevant el contingut essencial del contracte.

8. Un cop examinats el contingut del recurs, el Plec de clàusules administratives particulars, el Plec de prescripcions tècniques, el contracte i l'expedient de resolució del contracte, no consta que l'òrgan de contractació hagi actuat de



manera arbitrària, ni s'adverteix que el Plec de clàusules administratives o la normativa hagin estat vulnerats en cap aspecte.

En conseqüència, no s'aprecia la concurrència de cap vici que pugui determinar la nul·litat de ple dret o l'anul·labilitat de l'acte administratiu pel qual es resol el contracte.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Desestimar el recurs interposat pel representant de l'empresa Dacartec Servicios Informáticos, SL, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual es resol el contracte de serveis de consultoria, disseny i implementació dels esquemes de negoci d'avaluació de llocs de responsabilitat i expedients de contractació sobre l'eina de gestió per processos K2 per als serveis centrals de l'Ibsalut.
2. Notificar aquest Acord a la persona interessada i al director general del Servei de Salut de les Illes Balears.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord —que exhaureix la via administrativa— es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia, en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà d'haver-ne rebut la notificació, d'acord amb els articles 10.1 *a* i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.