

Expediente Núm. 16/2015
Dictamen Núm. 37/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 25 de febrero de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 22 de enero de 2015 -registrada de entrada el día 30 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la interpretación del contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias, lote n.º 1.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de noviembre de 2010, la Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno dicta resolución por la que se adjudica definitivamente a la empresa el contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias, lote n.º 1, por un importe de 14.174.482,86 €, más IVA, y un plazo de ejecución de cuarenta y

ocho meses. El contrato se formaliza mediante documento administrativo suscrito por las partes el día 15 del mismo mes.

Obran incorporados al expediente los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas rectores de la contratación.

En la cláusula 1, apartado 1, de las administrativas particulares se establece que el objeto del contrato "lo constituyen los servicios y suministros relativos a la adquisición, implantación y mantenimiento y soporte durante cuatro años de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias". El objeto del lote n.º 1, denominado "His", es "la puesta en marcha de un nuevo sistema de información que dé soporte al personal clínico y administrativo de los hospitales en el desempeño de su labor diaria y garantice la correcta realización de los procesos de soporte y asistenciales definidos en el hospital./ Se incluye la implantación de un sistema de información hospitalaria (HIS), mediante el cual se realice tanto la gestión administrativa como la gestión clínica, integrando también para ello el resto de sistemas de información, tanto departamentales como corporativos, con los cuales es necesario el intercambio de información para llevar a cabo los procesos de gestión incluyendo las aplicaciones de gestión de atención primaria".

La cláusula 3.2 señala que el "contrato tiene carácter administrativo", y determina como régimen jurídico aplicable lo dispuesto, entre otras, en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 21 de octubre.

La cláusula 6.1.2 del pliego de prescripciones técnicas recoge que "se debe contemplar la necesidad de integrar el sistema de información con nuevas aplicaciones corporativas que pudieran surgir y (...) modificar las integraciones existentes si hubiera cambios en los procedimientos y políticas corporativas".

Según la cláusula 6.1.3 del citado pliego, "el nuevo sistema de información deberá integrarse con las siguientes soluciones departamentales

(...): Equipamiento electromédico: La aplicación deberá integrarse con el diverso equipamiento existente en el hospital y con aquel que adquiera el hospital durante la duración de este contrato (...). Archivo digital: Al menos el personal clínico deberá poder acceder a visualizar la historia clínica digitalizada (...) mediante acceso directo desde la estación clínica manteniendo el foco del paciente”.

El anexo I del mismo pliego, que constituye su cláusula 11.1, en el apartado relativo al “gestor de peticiones”, dispone que “el sistema deberá reconocer aquellas exploraciones que requieren un consentimiento informado y lo facilitará al usuario que deba entregarlo al paciente (dentro del workflow apropiado) así como la información necesaria para confirmar el consentimiento”. En el apartado denominado “HCE” se recoge como dato funcional del HIS la “integración con la HC digitalizada”.

2. El día 14 de agosto de 2014, el representante de la contratista presenta en una oficina de correos un escrito dirigido a la Consejería de Economía y Empleo en el que no consta registro de entrada en la Administración del Principado de Asturias, pero sí figura sobreimpresa la fecha “19 ago 2014”. En el citado escrito solicita que se “acuerde la incoación del expediente de modificación del contrato de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias, lote 1, o, en su defecto, de interpretación del mismo”.

Manifiesta que “la Dirección del Proyecto ha venido exigiendo (...) la prestación de nuevos servicios fuera de los límites del contrato firmado. La Administración contratante pretende exigir a (la empresa) la ejecución de una serie de servicios no contemplados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas aludiendo (a) que los mismos sí fueron incluidos en la licitación de referencia”. Considera que “dichos servicios no contemplados en el contrato no deberían ser (...) prestados” y que “sería necesaria la formalización de los mismos en documento administrativo con su

correspondiente compensación económica”. Concreta dichos servicios en los siguientes:

a) “Integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta (unidades de hospitalización) y volcado de datos en tiempo real siguiendo el flujo de trabajo típico del personal de enfermería, que consiste en la toma periódica de constantes a los diferentes pacientes ingresados (monitorización discreta)”. Señala que el pliego de prescripciones técnicas establece que “la aplicación deberá integrarse con `aquel (equipamiento) que adquiera el hospital durante la duración del contrato´” y que “la solución propuesta debe `tener en cuenta los diferentes circuitos de las diferentes áreas del hospital´”. Manifiesta que “los requisitos de integración para el equipamiento electromédico descritos hacen referencia expresa al anexo IV, sin embargo, el anexo IV no incluye el tipo de dispositivos (monitores de señales vitales de planta) cuya integración ahora se solicita. Asimismo, el pliego de prescripciones técnicas no establece ningún otro requisito funcional que obligue a este tipo de integración. Los monitores de señales vitales de planta han sido objeto de contratación por un procedimiento de compra culminado a principios de 2014 y, por tanto, muy posterior a la adquisición del sistema de información historia clínica electrónica. Desde un punto de vista técnico (...), la integración de los monitores de señales de planta (...) requiere (...) de soluciones e infraestructuras adicionales”.

b) “Integración en tiempo real con eDocument, sistema que habilita la firma digital de documentos electrónicos por el paciente, de forma que el proceso de generación y firma del consentimiento informado sea completamente sin papeles”. Afirma que en el pliego de prescripciones técnicas se recoge que “el sistema debe reconocer aquellas exploraciones que requieren un consentimiento informado y lo facilitará al usuario que deba entregarlo al paciente (...), así como la información necesaria para confirmar el consentimiento”, por lo que estima que “no se exige la firma digital por parte del paciente”.

c) "Integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente, de forma que dichos documentos sean accesibles desde las carpetas de documentación de la historia clínica electrónica y no solo a través del visor de la historia clínica digitalizada". Reseña que, según el pliego de prescripciones técnicas, "el sistema debe poder integrarse con el gestor documental corporativo en el que se ubicarán las historias clínicas digitalizadas del (hospital) actual", y que "al menos el personal clínico deberá poder acceder a visualizar la historia clínica digitalizada (...) mediante acceso directo desde la estación clínica manteniendo el foco del paciente". Añade que "la Dirección Operativa del Proyecto entiende que el sistema de historia clínica electrónica debe almacenar los enlaces a cada documento digitalizado, sin embargo, esta exigencia no se desprende (...) del pliego (...). La funcionalidad actualmente implantada cumple con los requisitos de integración del archivo digital, permitiendo al usuario acceder desde la estación clínica al visor de la historia clínica digitalizada manteniendo el contexto del paciente (...). La realización de la integración con el gestor documental (...) supondría duplicar el servicio".

3. Según informe emitido por el Jefe del Servicio de Infraestructuras TIC el 7 de octubre de 2014, las prestaciones referidas por la contratista "están comprendidas en el contrato de referencia, se considera que no procede iniciar expediente de modificación del contrato y que por los motivos que a continuación se indican (la empresa) es responsable de realizar las citadas actuaciones". A tal efecto, explica que "en el apartado `requerimientos comunes a los lotes 1, 2 y 3´ de la página 32 del pliego de prescripciones técnicas del contrato se indica:/ `La responsabilidad de decisión sobre cualquier acción y/o integración en cada sistema de información recaerá sobre la Dirección del Proyecto. Esta será la encargada de decidir si el proveedor del lote en cuestión debe ser el responsable técnico, funcional y/o económico de dicha integración, incluida la parte no correspondiente a la solución ofertada. El incumplimiento de esta condición será considerado una falta muy grave´./ `Se

debe contemplar la necesidad de integrar el sistema de información con nuevas aplicaciones corporativas que pudieran surgir y (...) modificar las integraciones existentes si hubiera cambios en los procedimientos y políticas corporativos´´. Sobre cada una de las prestaciones cuestionadas por el contratista, formula las siguientes consideraciones:

a) "Justificación de la integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta". Explica que la historia clínica electrónica es un conjunto de datos que se pueden incluir en la base de datos "bien manualmente (...) o bien (...) de forma automática desde otros sistemas de información conectados a la red (...). Los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta se enmarcan dentro del equipamiento electromédico del hospital (...). Para tener una información completa, coherente y consolidada de todos los equipos electromédicos deben de desarrollarse unas funcionalidades en ambos sistemas (...). En el apartado 'Integraciones con aplicaciones documentales' de la página 34 del pliego de prescripciones técnicas del contrato se indica:/ Equipamiento electromédico: La aplicación deberá integrarse con el diverso equipamiento existente en el hospital y con aquel que adquiera el hospital durante la duración de este contrato' (...). Además, en el anexo I – datos funcionales HIS (...), se indica la necesidad de:/ Monitorización gráfica de parámetros clínicos. Presenta de forma numérica y gráfica los parámetros clínicos del paciente (constantes vitales, balance hídrico...), en particular la evolución de los parámetros en el tiempo". Por ello, concluye que "el requisito solicitado (a la empresa) 'integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta' es procedente declararlo ajustado a los trabajos a realizar al amparo del mencionado contrato".

b) "Justificación de la integración con eDocument./ eDocument es un sistema que habilita la firma digital de documentos por parte del paciente de forma que el proceso de generación y firma sea completamente digital (...). En el apartado (...) (historia clínica electrónica) del anexo I 'datos funcionales HIS' del pliego de prescripciones técnicas se indica:/ El sistema debe reconocer

aquellas exploraciones que requieren un consentimiento informado y lo facilitará al usuario que deba entregarlo al paciente (...), así como la información necesaria para confirmar el consentimiento". Considera que "el requisito solicitado a (la empresa) `integración en tiempo real con eDocument' es procedente declararlo ajustado a los trabajos a realizar al amparo del mencionado contrato".

c) "Justificación de la integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente". Señala que "el flujo del sistema de gestión documental comienza con la digitalización de los documentos originales que se transforman en documentos digitales y son guardados en la base de datos documental./ El apartado `requerimientos clínicos' dentro del ámbito del traslado al nuevo (hospital), en la página 19 del pliego de prescripciones técnicas (...), especifica que el HIS a implantar por el lote 1 debe:/ `Tener la capacidad de digitalizar datos en papel provenientes del hospital antiguo e incorporarlos a la historia clínica del paciente en el nuevo sistema, garantizando la usabilidad a la hora de visualizar toda la historia'./ `Facilitar al máximo la gestión de la historia en papel y por tanto debe integrarse con el sistema de digitalización, de manera que permita realizar peticiones de digitalización individuales y establecer procesos en lote basados en reglas sobre las citas'./ En el apartado `objeto' del lote 1: HIS, en la página 23 del pliego de prescripciones técnicas, se indica que `el sistema debe permitir la capacidad de integrar la HC electrónica (...)' . En el apartado `integraciones con aplicaciones departamentales' del pliego de prescripciones técnicas, en lo relativo al archivo digital de la página 35, se especifica que `al menos el personal clínico deberá poder acceder a visualizar la historia clínica digitalizada mediante acceso directo desde la estación clínica manteniendo el foco del paciente'. En la página 41 se especifica además que `el sistema debe poder integrarse con el gestor documental corporativo en el que se ubicarán las historias clínicas digitalizadas del (hospital) actual'./ En (el) apartado (...) (historia clínica electrónica) del anexo I `datos funcionales HIS' del pliego de prescripciones técnicas se indica:/ El HIS a implantar debe incluir la integración

con la historia clínica digitalizada”. Entiende que el cumplimiento de esta prestación es “ajustado a los trabajos a realizar al amparo del mencionado contrato”.

4. Mediante Resolución del Consejero de Economía y Empleo de 15 de octubre de 2014, notificada al contratista el día 21 del mismo mes, se acuerda iniciar “el procedimiento de interpretación contractual solicitado por la mercantil adjudicataria del contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y de la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias lote n.º 1”, y conceder “audiencia al contratista por un plazo de cinco días hábiles”.

5. Obra en el expediente el escrito presentado el 22 de octubre de 2014 en una oficina de correos por un representante de la empresa contratista en el que se manifiesta que, habiendo recibido notificación del acuerdo anteriormente señalado, la falta de conocimiento del contenido del informe técnico emitido, le impide comparecer en debida forma. Por ello, solicita que se “aporte copia del informe emitido por el titular del Servicio de Infraestructuras TIC con fecha 7 de octubre de 2014” y que se acuerde la “ampliación del plazo conferido para formular alegaciones a la Resolución de 15 de octubre de 2014”. En el citado escrito no consta registro de entrada en la Administración del Principado de Asturias. A continuación se incorpora al expediente otro escrito, presentado por el contratista en una oficina de correos el 27 del mismo mes, en el que se reiteran los términos del anterior y los de la solicitud formulada el día 14 de agosto de 2014. Tampoco en este caso se consigna registro de entrada en la Administración del Principado de Asturias.

6. El día 29 de octubre de 2014, el Consejero de Economía y Empleo acuerda “conceder un nuevo plazo para el trámite de audiencia en el procedimiento de interpretación del contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el

Hospital Universitario Central de Asturias lote 1 a (la empresa) por un plazo de cinco días hábiles” y “facilitar copia del informe emitido por el titular del Servicio de Infraestructuras TIC”. La citada resolución se notifica al contratista el día 31 del mismo mes.

7. Con fecha 7 de noviembre de 2014, el representante de la contratista presenta en una oficina de correos un escrito, registrado de entrada en la Administración del Principado de Asturias el día 13 del mismo mes, en el que formula alegaciones en el curso del trámite de audiencia concedido. Se opone a la exigencia “de prestación de servicios e integraciones al margen del pliego de cláusulas administrativas (...) y de prescripciones técnicas particulares”, y recuerda que la potestad administrativa de interpretación del contrato “viene a ser compensada con el principio de equilibrio financiero del contrato administrativo y la prohibición del enriquecimiento injusto”. En cuanto al informe emitido por el Jefe del Servicio de Infraestructuras TIC, entiende que no resulta admisible su invocación de la regulación de los “requerimientos comunes a los lotes 1, 2 y 3”, ya que esta “solo (se) aplica en el caso de integraciones que involucren sistemas incluidos en cada uno de los lotes” y que “este no es el caso”, puesto que “todas (las integraciones) corresponden única y exclusivamente al lote 1”. Considera que cumple con la condición general de “integrar el sistema de información con nuevas aplicaciones corporativas que pudieran surgir y (...) modificar las integraciones existentes si hubiera cambios en los procedimientos y políticas corporativos”.

Respecto a cada una de las prestaciones reclamadas manifiesta lo siguiente:

a) “Justificación de la integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta”. Afirma que no es necesario realizar la integración con los citados monitores, puesto que estos no se encuentran “en la lista de equipamiento electromédico del hospital descrito en el anexo IV del pliego de prescripciones técnicas”. En relación con la exigencia contenida en el referido pliego de “monitorización

gráfica de parámetros clínicos”, entiende que se está cumpliendo a través de otras aplicaciones del HIS “sin necesidad de llevar a cabo la integración”.

b) “Justificación de la integración con eDocument”. Explica que el sistema permite la edición de documentos de consentimiento informado para su impresión y entrega al paciente. Opina que no cabe exigir que se facilite la firma digital del documento por el paciente a través de eDocument porque “este sistema ha comenzado a implantarse por parte de la Administración a comienzos del año 2014, fuera del ámbito de los lotes 1, 2 y 3”.

c) “Justificación de la integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente”. Subraya que la empresa contratista “acreditó tener la capacidad suficiente para digitalizar datos en papel provenientes del hospital antiguo e incorporarlos a la historia clínica del paciente en el nuevo sistema, facilitando la gestión de la historia de los pacientes sin necesidad de la integración ahora requerida”. Señala que “el circuito de digitalización de documentos da soporte a los procesos de digitalización de los dossiers en archivo y de los documentos generados como parte de la actividad administrativa y asistencial en el hospital. Dicha digitalización se realiza en un sistema externo al HIS./ Desde el HIS se ofrece un ‘icono’ que permite al profesional lanzar la aplicación de digitalización sin tener que introducir manualmente ningún dato del paciente”.

Solicita que “se resuelva en el sentido de interpretar el contrato excluyendo las integraciones descritas (...), y, en su caso, se proceda a la retribución del contratista”.

8. El Consejero de Economía y Empleo dicta, el 14 de noviembre de 2014, resolución por la que se acuerda “conceder a la empresa (...) una ampliación de seis (6) meses del plazo de ejecución del contrato de los servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias lote n.º 1 para la finalización de las tareas citadas en el antecedente de hecho octavo”. Entre las referidas tareas se incluyen, entre otras, la “integración con el sistema

de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta./ Integración en tiempo real con eDocument./ Integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente” (acceso desde las carpetas de documentos de la historia clínica electrónica), y se indica que las mismas “se deben finalizar durante el plazo concedido al efecto”. No obstante, se señala que “el adjudicatario (...) ha instado un procedimiento de interpretación del contrato”, por lo que se actúa “a instancias de lo que se decida en la resolución del mismo”.

9. El día 5 de diciembre de 2014, el Jefe del Servicio de Infraestructuras TIC emite informe en el que manifiesta que todas las prestaciones exigidas al contratista se ajustan al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas. En cuanto a la “integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta”, considera que esta debe realizarse “teniendo en cuenta que el equipamiento ha sido adquirido durante la ejecución del contrato”.

En relación con la “integración con eDocument”, señala que en “el desarrollo llevado a cabo en el sistema informático Millennium el médico tiene que seleccionar proactivamente el consentimiento informado. Esto implica que el sistema no reconoce las exploraciones que requieren un consentimiento informado automáticamente. Con lo cual no cumple con los requisitos del pliego”.

Por último, respecto a la “justificación de la integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente”, manifiesta que “en el desarrollo llevado a cabo por (la empresa) la nueva documentación digitalizada no está asociada a episodio, lo que provoca una disociación de la historia. Por lo tanto, incumple los requerimientos del pliego”, que dispone que “el HIS a implantar debe incluir la integración con la historia clínica digitalizada”.

10. Con fecha 15 de diciembre de 2014, la Jefa del Servicio de Contratación de la Consejería de Economía y Empleo formula propuesta de resolución en la que, vistos los informes técnicos emitidos y las alegaciones formuladas por el contratista, se propone “interpretar el objeto del contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias lote n.º 1 estimando que las actuaciones que a continuación se señalan están integradas en el mismo y por ello no procede modificar el citado contrato:/ Integración con el sistema de historia clínica electrónica (...) de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta./ Integración en tiempo real con eDocument./ Integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente” (acceso desde las carpetas de documentación de la historia clínica electrónica).

11. El día 2 de enero de 2015, un letrado del Servicio Jurídico del Principado de Asturias emite informe favorable a la propuesta de resolución formulada.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de enero de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias, lote n.º 1, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Los artículos 13.1.n) de la Ley de este Consejo y 18.1.n) del citado Reglamento determinan nuestra competencia para dictaminar sobre "Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos, cuando se formule oposición por parte del contratista, y las modificaciones de los mismos en los supuestos que proceda según lo dispuesto en la legislación de contratación administrativa". La petición formulada por el contratista el 14 de agosto de 2014 se refiere a la "incoación del expediente de modificación del contrato (...) o, en su defecto, de interpretación del mismo". Consecuentemente, la propuesta de resolución formulada propone "interpretar el objeto (...) estimando que (...) no procede modificar el citado contrato". Nos encontramos, por tanto, ante un doble procedimiento, de modificación y de interpretación. Por ello, la intervención de este Consejo podría atender a sus facultades en materia de "interpretación (...) de los contratos administrativos" o en materia de "modificaciones de los mismos". En este último caso, los términos de la emisión del dictamen vienen determinados por "lo dispuesto en la legislación de contratación administrativa". El artículo 211.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) dispone que "será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de (...): Modificaciones del contrato, cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 10 por ciento del precio primitivo del contrato, cuando éste sea igual o superior a 6.000.000 de euros". El precio del contrato es de 16.725.889,77 € (IVA incluido). El contratista valora las prestaciones controvertidas en 98.668 €,

31.300 € y 20.000 €, más IVA, respectivamente. A falta de una valoración por parte de la Administración, las cantidades señaladas son inferiores al 10 por ciento del importe de adjudicación, lo que supone la incompetencia de este Consejo para la emisión de dictamen en cuanto a la modificación del contrato. Nuestra intervención se limitará, pues, a los términos relativos a la interpretación de aquel.

SEGUNDA.- De acuerdo con las normas citadas, la consulta preceptiva a este Consejo sobre interpretación de contratos administrativos está condicionada a que “se formule oposición por parte del contratista”.

El procedimiento se inicia a instancia de la empresa contratista a cuya propuesta de modificación e interpretación contractual la Administración se muestra contraria, lo que pone de manifiesto una clara “oposición” entre las posturas de las partes. El mencionado escrito de inicio se suscribe por quien ostenta la representación legal de la empresa, tal y como consta en la documentación obrante en el expediente; sin embargo, no resulta acreditada la representación de quien, en nombre de la contratista, formula los posteriores escritos de alegaciones.

A propósito de la representación, el artículo 32.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), establece que, “Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”.

En la medida en que la oposición del contratista ha quedado debidamente acreditada a través del escrito inicial, consideramos que el resto de actuaciones pueden calificarse de mero trámite, siendo posible presumir la representación del compareciente.

TERCERA.- El contrato cuya interpretación se somete a nuestra consideración es de naturaleza administrativa.

Por razón del tiempo en que fue adjudicado -3 de noviembre de 2010-, su régimen jurídico sustantivo resulta ser el establecido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Dentro del referido marco legal, el régimen al que han de ajustarse los efectos y extinción del contrato es, según el artículo 19.2 de la LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado.

Tal régimen faculta a la Administración para el ejercicio de la prerrogativa a la que se refiere el artículo 194 de la LCSP, esto es, la de "interpretar" el contrato. Según constante jurisprudencia, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, en virtud del interés público que preside su actividad, impidiendo que esta se vea paralizada o afectada por diferencias en el entendimiento de las cláusulas objeto de acuerdo. Ahora bien, dicha facultad debe ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico, con la preceptiva audiencia del contratista, en los términos de lo dispuesto en el mismo precepto legal.

Al objeto de determinar la ley aplicable al procedimiento de interpretación contractual y a la competencia del órgano que debe acordarla hemos de remitirnos al momento de incoación del procedimiento de interpretación, que en este caso ha tenido lugar mediante solicitud del contratista de fecha 14 de agosto de 2014, lo que implica la aplicabilidad del TRLCSP y del RGLCAP.

El artículo 97 del RGLCAP dispone que "cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido (...) se tramitarán mediante expediente

contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:/ 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista./ 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles./ 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior./ 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista". Debe señalarse, no obstante, que la disposición adicional primera del RGLCAP no atribuye el carácter de norma básica al citado artículo 97. El artículo 36 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, dispone que "Los contratos administrativos que celebre la Administración del Principado de Asturias (...) se regirán por lo dispuesto en la legislación básica sobre contratos de las Administraciones Públicas, con las singularidades derivadas de su adecuación a la estructura orgánica del Principado de Asturias". Según la disposición final segunda, apartado 3, del TRLCSP, constituyen legislación básica en materia de interpretación de contratos administrativos los apartados 1, 3 y 4 del artículo 211 del TRLCSP, que recogen únicamente la necesidad de audiencia al contratista e "informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva", por lo que entendemos que no resulta preceptiva la práctica de más trámites en los procedimientos de interpretación seguidos en la Administración del Principado de Asturias.

Finalmente, en cuanto a la competencia para dictar la resolución interpretativa, el artículo 210 del TRLCSP la atribuye al "órgano de contratación", y el artículo 97 del RGLCAP al "órgano que haya celebrado el contrato". La adjudicación objeto de este expediente fue acordada por la Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, por lo que será el titular de la Consejería correspondiente por razón de la materia quien deberá dictar la resolución que ponga fin al procedimiento que ahora analizamos, conforme a lo dispuesto en el artículo 37.1 de la ya citada Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo.

De la documentación que obra incorporada al expediente se deduce que la tramitación del procedimiento sometido a consulta ha sido correcta y acorde, en lo esencial, con lo establecido en el TRLCSP.

En cualquier caso, a falta de una regulación completa del procedimiento de interpretación contractual en la normativa específica, deben aplicarse de forma supletoria las reglas contenidas en el título VI de la LRJPAC. Sentado lo anterior, y en cuanto a la duración del procedimiento, es jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo (reflejada, entre otras, en las Sentencias de 13 de marzo de 2008, 9 de septiembre de 2009 y 8 de septiembre de 2010, si bien referida al procedimiento de resolución contractual) que de la aplicación supletoria de la LRJPAC, que se infiere de la condición autónoma de aquel procedimiento para el que no existe una regulación específica en la normativa de contratación, se deducen las siguientes consecuencias: a) La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla dentro del plazo máximo que se fije en cada caso, y su defecto, en el de tres meses. b) Aquel plazo máximo ha de contarse, en los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación. c) La falta de notificación en plazo de la resolución expresa produce la caducidad del procedimiento siempre que haya sido iniciado de oficio, pues la Administración ejercita en él potestades de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables.

Si bien no existen pronunciamientos jurisprudenciales sobre la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación de los contratos administrativos, la doctrina jurisprudencial antes referida podría extenderse a ellos, atendida la similitud entre las prerrogativas resolutorias y de interpretación contractual, susceptibles ambas de producir efectos onerosos para el contratista.

Sin embargo, llegados a este punto, debe recordarse que, como ya hemos señalado, en el supuesto objeto de dictamen la iniciativa de la apertura de un procedimiento de interpretación surge del contratista. Por ello, debe distinguirse el efecto de caducidad que produce la falta de resolución en plazo en los procedimientos iniciados de oficio por la Administración del efecto que el

transcurso del plazo máximo para resolver y notificar la resolución tiene en el caso de procedimientos tramitados a instancia de parte. En estos últimos, tal y como recoge el artículo 43.1 de la LRJPAC, transcurrido el plazo de tres meses desde el momento en que la solicitud tuvo entrada en el registro del órgano competente para su tramitación sin haberse notificado resolución expresa operan los efectos del silencio administrativo, pero subsiste el deber de resolver expresamente, incluso más allá del plazo previsto. La disposición final tercera, apartado segundo, del TRLCSP dispone que “En todo caso, en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado para los que no se establezca específicamente otra cosa y que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades, el ejercicio de prerrogativas administrativas o a cualquier otra cuestión relativa de la ejecución, consumación o extinción de un contrato administrativo, una vez transcurrido el plazo previsto para su resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver”. Puesto que el contratista formuló su petición el 14 de agosto de 2014, resulta que el plazo máximo de tres meses para resolver y notificar la resolución ha sido ampliamente superado, por lo que aquel deberá entender su petición desestimada por silencio administrativo y estará facultado para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, la Administración mantiene su obligación de dictar resolución expresa conforme al régimen previsto en el artículo 43.3.b) de la LRJPAC.

CUARTA.- En relación con el fondo de la cuestión planteada, la esencia de la controversia radica en si se encuentran incluidas o no en el objeto del contrato las prestaciones relativas a la “integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta”, a la “integración en tiempo real con eDocument” y a la “integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente”.

Por lo que se refiere a la primera de estas prestaciones, el contratista manifiesta que los "requisitos de integración para el equipamiento electromédico (...) hacen referencia expresa al anexo IV, sin embargo, el anexo IV no incluye el tipo de dispositivos (monitores de señales vitales de planta) cuya integración ahora se solicita", y añade que "los monitores de señales vitales de planta han sido objeto de contratación por un procedimiento de compra culminado a principios de 2014 y, por tanto, muy posterior a la adquisición del sistema de información historia clínica electrónica". Frente a ello, el Jefe del Servicio de Infraestructuras TIC señala que "en el apartado 'integraciones con aplicaciones departamentales' de la página 34 del pliego de prescripciones técnicas del contrato se indica:/ Equipamiento electromédico: La aplicación deberá integrarse con el diverso equipamiento existente en el hospital y con aquel que adquiera el hospital durante la duración de este contrato (...). Además, en el anexo I – datos funcionales HIS (...), se indica la necesidad de:/ Monitorización gráfica de parámetros clínicos".

La cláusula 6.1.3 del pliego de prescripciones técnicas, bajo el título "integraciones con aplicaciones departamentales", dispone que "el nuevo sistema de información deberá integrarse con las siguientes soluciones departamentales (...): Equipamiento electromédico: La aplicación deberá integrarse con el diverso equipamiento existente en el hospital y con aquel que adquiera el hospital durante la duración de este contrato (véase anexo IV del presente pliego)". El citado anexo IV, que constituye la cláusula 11.4 del pliego, no recoge los "monitores de señales vitales de planta". Sin embargo, la cláusula referida es clara al señalar que el sistema "deberá integrarse con el (...) equipamiento (...) que adquiera el hospital durante la duración (del) contrato".

Mediante Resolución del Consejero de Economía y Empleo de 14 de noviembre de 2014 se acordó "una ampliación de seis (6) meses del plazo de ejecución del contrato", por lo que este se prorroga hasta el 15 de mayo de 2015. Siendo así, resulta indiferente el momento en el que se hayan adquirido los referidos monitores, puesto que, siempre que la adquisición se produjera en el tiempo que media entre la formalización del contrato -15 de noviembre de

2010- y la fecha de extinción del mismo, será obligación del contratista, conforme a la cláusula 6.1.3 del pliego de prescripciones técnicas, garantizar la integración con los nuevos equipamientos electromédicos.

Por ello, ha de interpretarse que la "integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales utilizados en planta" es una prestación incluida dentro del objeto del contrato.

En cuanto a la "integración en tiempo real con eDocument", la empresa contratista señala que "eDocument" es "un sistema que habilita la firma digital de documentos electrónicos por el paciente". Refiere que el pliego de prescripciones técnicas recoge que "el sistema debe reconocer aquellas exploraciones que requieren un consentimiento informado y lo facilitará al usuario que deba entregarlo al paciente (...), así como la información necesaria para confirmar el consentimiento", por lo que entiende que "no se exige la firma digital por parte del paciente". Añade que el sistema permite la edición de documentos de consentimiento informado para su impresión y entrega al interesado, lo cual resulta suficiente para entender cumplido el contrato, y afirma que no es posible exigir que se facilite la firma digital del documento por el paciente a través de eDocument porque "este sistema ha comenzado a implantarse por parte de la Administración a comienzos del año 2014, fuera del ámbito de los lotes 1, 2 y 3".

El informe emitido por el Jefe del Servicio de Infraestructuras TIC el 7 de octubre de 2014 señala que en el apartado historia clínica electrónica del "anexo I, `datos funcionales HIS´, del pliego de prescripciones técnicas se indica:/ El sistema debe reconocer aquellas exploraciones que requieren un consentimiento informado y lo facilitará al usuario que deba entregarlo al paciente (...), así como la información necesaria para confirmar el consentimiento". El informe suscrito por el citado Jefe de Servicio el día 5 de diciembre del mismo año añade que en "el desarrollo llevado a cabo en el sistema informático Millennium el médico tiene que seleccionar proactivamente el consentimiento informado. Esto implica que el sistema no reconoce las

exploraciones que requieren un consentimiento informado automáticamente. Con lo cual no cumple con los requisitos del pliego”.

A la vista de lo expuesto, resulta que, por una parte, se plantea la obligación de facilitar la firma digital del paciente en el documento electrónico de consentimiento informado y, por otra, la necesidad de que el sistema reconozca de forma automática y no “proactiva” las intervenciones que requieren la firma del referido consentimiento. Respecto a la primera de las cuestiones, el contratista considera que no es exigible porque “eDocument” comenzó “a implantarse por parte de la Administración a comienzos del año 2014”. Sin embargo, la cláusula 6.1.2 del pliego de prescripciones técnicas dispone que “se debe contemplar la necesidad de integrar el sistema de información con nuevas aplicaciones corporativas que pudieran surgir y (...) modificar las integraciones existentes si hubiera cambios en los procedimientos y políticas corporativos”. Esta prescripción se configura como una consideración general relativa a la integración de los lotes n.º 1, 2 y 3. Sin embargo, el hecho de que se refiera a “nuevas aplicaciones” supone extender su contenido más allá de la integración propia entre los tres lotes citados y considerarla aplicable a sistemas posteriores como “eDocument”. Estimamos, por tanto, que el contratista deberá facilitar la integración entre el documento electrónico de consentimiento informado y su firma digital.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones planteadas, la cláusula 11.1 del pliego de prescripciones técnicas, que constituye su “anexo I”, apartado “gestor de peticiones”, dispone que “el sistema debe reconocer aquellas exploraciones que requieren un consentimiento informado y lo facilitará al usuario que deba entregarlo al paciente (dentro del workflow apropiado) así como la información necesaria para confirmar el consentimiento”. Por ello, no resulta suficiente para dar cumplimiento a la misma que el facultativo deba seleccionar personalmente el documento de consentimiento informado, tal y como refiere el Jefe del Servicio de Infraestructuras TIC en su informe, sino que será necesario que el sistema

muestre el documento correspondiente a cada una de las intervenciones o exploraciones previamente identificadas.

En atención a lo expuesto, entendemos conforme al contrato la interpretación relativa a la exigencia de integración del sistema HIS con "eDocument".

Por último, debemos valorar el conflicto relativo a la "integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica del paciente". La Administración exige al contratista que estos documentos digitalizados sean accesibles "desde las carpetas de documentación de la historia clínica electrónica y no solo a través del visor de la historia clínica digitalizada". El contratista entiende que "la funcionalidad actualmente implantada cumple con los requisitos de integración del archivo digital, permitiendo al usuario acceder desde la estación clínica al visor de la historia clínica digitalizada manteniendo el contexto del paciente". Añade que, puesto que la "digitalización se realiza en un sistema externo al HIS", desde este "se ofrece un 'icono' que permite al profesional lanzar la aplicación de digitalización sin tener que introducir manualmente ningún dato del paciente". Estima que "la realización de la integración con el gestor documental (...) supondría duplicar el servicio". Sin embargo, el informe técnico emitido entiende que esta prestación debe cumplirse y, a tal efecto, señala que "en el apartado 'objeto' del lote 1: HIS, en la página 23 del pliego de prescripciones técnicas, se indica que 'el sistema debe permitir la capacidad de integrar la HC electrónica (...)'./ En el apartado 'integraciones con aplicaciones departamentales' del pliego de prescripciones técnicas, en lo relativo al archivo digital de la página 35, se especifica que 'al menos el personal clínico deberá poder acceder a visualizar la historia clínica digitalizada mediante acceso directo desde la estación clínica manteniendo el foco del paciente'. En la página 41 se especifica además que 'el sistema debe poder integrarse con el gestor documental corporativo en el que se ubicarán las historias clínicas digitalizadas del (hospital) actual'./ En el apartado (...) (historia clínica electrónica) del anexo I, 'datos funcionales HIS', del pliego de prescripciones técnicas se

indica:/ El HIS a implantar debe incluir la integración con la historia clínica digitalizada”.

El contrato de referencia exigió la digitalización de las historias clínicas de los pacientes que ya se encontraban en el antiguo Hospital Universitario Central de Asturias en soporte papel. De forma simultánea se inició en el nuevo centro la implantación de la historia clínica electrónica. De este modo, se produce la convivencia de la historia clínica digitalizada y la historia clínica electrónica, lo que requiere la necesaria integración entre ambas. La cláusula 6.1.3 del pliego de prescripciones técnicas, bajo la denominación “integraciones con aplicaciones departamentales”, en el apartado “archivo digital”, dispone que “al menos el personal clínico deberá poder acceder a visualizar la historia clínica digitalizada (...) mediante acceso directo desde la estación clínica manteniendo el foco del paciente”. El citado anexo I, apartado HCE, recoge como dato funcional del HIS la “integración con la HC digitalizada”. El pliego exige un “acceso directo” y una “integración” efectiva, por lo que no resulta suficiente “un icono” que permita acceder a una historia clínica digitalizada no integrada con la historia electrónica. El propio contratista reconoce que la integración no está efectuada cuando señala que “la realización de la integración con el gestor documental (...) supondría duplicar el servicio”. Con independencia de la consideración que tal integración suponga a la empresa, lo cierto es que su ejecución se prevé en el pliego de prescripciones técnicas, por lo que su exigencia resulta ajustada a las previsiones contractuales.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, de acuerdo con lo señalado en el cuerpo del presente dictamen, procede una interpretación favorable a la inclusión en el objeto del contrato de servicios de adquisición e implantación de los sistemas de información y la infraestructura tecnológica asociada para el Hospital Universitario Central de Asturias, lote n.º 1, de las prestaciones relativas a la “integración con el sistema de historia clínica electrónica de los monitores móviles de señales vitales

utilizados en planta”, a la “integración en tiempo real con eDocument” y a la “integración con el gestor documental que gestiona los documentos digitalizados de la historia clínica” del paciente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º
EL PRESIDENTE,