



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 6 9 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria en relación con la *Propuesta de Resolución que resuelve el contrato administrativo de suministros de material sanitario de consumo y otros suministros sociosanitarios (Lote 1 - Guantes) suscrito con la empresa (...) (EXP. 340/2026 CA)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Sra. Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria el 29 de julio de 2026, con registro de entrada en este Consejo consultivo el 31 de julio de 2026, tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución en cuya virtud se plantea la resolución del contrato administrativo de suministros de material sanitario de consumo y otros suministros sociosanitarios (Lote 1 - Guantes) con la empresa (...).

2. En cuanto a la legitimación de la Presidenta del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria (IAS, en adelante), ha de decirse que, si bien, de partida, no figura expresamente prevista entre las personas legitimadas para solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, atendiendo al art. 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), sin embargo, no es menos cierto que con carácter general nuestra doctrina -expresada, entre otros, en los Dictámenes 201/2005, de 14 de julio, 484/2012, de 18 de octubre, 381/2015, de 16 de octubre, o 405/2020, de 14 de octubre, emitidos a solicitud de distintos presidentes de entes u organizaciones instrumentales dotadas de personalidad jurídica propia y/o autonomía orgánica y funcional-, ha sido interpretar extensivamente el art. 12.3 LCCC en el sentido de

* Ponente: Sra. de León Marrero.

considerar que la autoridad legitimada para solicitar el correspondiente dictamen es la que ostente la representación legal del mismo, cuando se trate de organizaciones con personalidad jurídica propia y funcionamiento autónomo, siempre que su eventual adscripción orgánica no lesione su autonomía funcional.

Al amparo de lo establecido en el art. 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Instituto de Atención Social y Sociosanitaria del Cabildo Insular de Gran Canaria se constituye como Organismo Autónomo Local de carácter administrativo. Por lo que, en el presente caso, no habría objeción para que se solicitara el Dictamen por la Presidenta del IAS, en tanto que tiene conferida la representación legal de dicho organismo, en virtud de lo establecido en sus Estatutos (art. 13).

3. Es competencia del Consejo Consultivo la emisión, con carácter preceptivo, de Dictamen en los supuestos de « (...) *nulidad, interpretación, modificación y resolución de los contratos administrativos en los casos previstos en la normativa general de contratación administrativa*» [art. 11.1.D, apartado c) LCCC].

En este sentido, el art. 191.3, letra b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -en adelante, LCSP- (texto legal aplicable al presente supuesto de acuerdo con lo establecido en el apartado 4 del presente Fundamento Jurídico), señala que « (...) *será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: a) La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista*». Circunstancias éstas que concurren en el presente procedimiento administrativo -incluida la oposición del contratista- y que determinan la preceptividad del Dictamen de este Consejo Consultivo.

La empresa contratista ha presentado alegaciones en las que hace constar su oposición a la resolución del contrato.

4. En cuanto al régimen jurídico aplicable, tanto el régimen sustantivo como el procedimental se rigen por la LCSP.

Dentro del referido marco legal, el régimen al que ha de ajustarse la extinción del contrato es, según dispone el art. 25 LCSP, el establecido por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo -actualmente, y a falta de tal desarrollo reglamentario, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento

general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP)-aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho privado.

Respecto al Derecho procedimental aplicable procede acudir, en primer lugar, al art. 191.3 LCSP, relativo al *«procedimiento de ejercicio»* de las prerrogativas de la Administración Pública en materia de contratación.

En dicho precepto se establecen como trámites preceptivos la audiencia al contratista (art. 191.1) y, cuando se formule oposición por parte de éste, el Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva [art. 191.3, letra a)], trámites que aparecen debidamente cumplimentados en el expediente remitido a este Consejo.

Finalmente, el art. 112.2 LCSP establece que «El avalista o asegurador será considerado parte interesada en los procedimientos que afecten a la garantía prestada, en los términos previstos en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común», previendo a su vez el art. 109.1, apartado b) RGLCAP, la apertura de un trámite de audiencia al avalista cuando se proponga la incautación de la garantía depositada. En este caso, consta constituida garantía en el contrato cuya resolución se pretende, de modo que es necesaria la cumplimentación de dicho trámite.

Finalmente, el art. 109.1, apartado c) RGLCAP, prevé la evacuación preceptiva del informe del Servicio Jurídico, con la especialidad que para las entidades locales se contempla en la Disposición adicional tercera, apartado 8 LCSP, que prevé que *«los informes que la Ley asigna a los servicios jurídicos se evacuarán por el Secretario»*.

5. La competencia para resolver el presente expediente de resolución contractual le corresponde al órgano de contratación (arts. 190 y 212 LCSP). En este caso, el órgano de contratación es la Presidencia del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria. De esta manera, le corresponde al citado órgano la competencia para resolver el procedimiento administrativo de referencia.

6. En cuanto al plazo máximo para resolver -y notificar- se ha de señalar que la resolución de incoación del presente procedimiento administrativo se adoptó el día 21 de mayo de 2026, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor -el 1 de enero de 2026- de la Ley 9/2025, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la

Comunidad Autónoma de Canarias para 2026, cuya disposición adicional 60.^a, titulada *«Procedimientos de resolución contractual en materia de contratación pública»*, establece que *«Los procedimientos de resolución contractual que se tramiten en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, incluidas sus entidades locales, y estén incluidos en el ámbito de aplicación de la legislación estatal de contratos del sector público, deberán ser instruidos, resueltos y notificados, en el plazo máximo de ocho meses. La falta de resolución expresa en el plazo indicado conllevará la caducidad y el archivo de las actuaciones»*.

De esta manera, el plazo máximo para instruir, resolver y notificar la resolución que ponga fin al presente procedimiento de resolución contractual es de ocho meses. En consecuencia, se entiende que el procedimiento administrativo de referencia no ha caducado, lo que eventualmente acontecería el día 21 de enero de 2027.

II

En lo que se refiere a los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo, en la documentación obrante en el expediente -y tal y como señala la Propuesta de Resolución- constan los siguientes:

1. El 14 de abril de 2023, se formalizó contrato administrativo para el Lote 1 (Guantes) del SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMO Y OTROS SUMINISTROS SOCIOSANITARIOS, con la empresa (...), con un plazo de ejecución de 24 meses, a partir del 1 de mayo de 2023 y una posible prórroga de 24 meses más. Su representante se comprometió a cumplir el objeto del contrato con estricta sujeción al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y al Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) y a la oferta presentada.

2. El 28 de abril de 2025, se dicta Decreto de Presidencia por el que se acuerda la prórroga del contrato por un período de ocho meses, desde el 1 de mayo hasta el 31 de diciembre, ambos del 2025.

3. El 9 de octubre de 2025, se dicta Decreto de la Presidencia por el que se acuerda nueva prórroga por un período de doce meses, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre, ambos del 2026.

4. El 14 de mayo de 2026, el Jefe de Servicio de Gestión Económica del IAS emite informe, que se reproduce a continuación, con propuesta de resolución del citado contrato en los términos siguientes:

«I.- ANTECEDENTES.

I.1.- Visto el informe emitido por el Responsable de Hostelería del CSS El Sabinal, de fecha 11 de mayo de 2026, relativo a la situación de desabastecimiento de guantes, en el que

se pone de manifiesto que “la situación del centro ha alcanzado un punto de extrema urgencia, haciendo constar expresamente los siguientes extremos:

Rotura total de stock: El desabastecimiento del lote de guantes por parte de la empresa adjudicataria, (...), es absoluto, no habiéndose recibido suministro alguno desde el mes abril, encontrándose agotadas las reservas de seguridad existentes en el centro.

Necesidad perentoria del suministro: La carencia de guantes de nitrilo imposibilita el desarrollo ordinario de la actividad asistencial, afectando directamente a la realización de aseos, curas, atención básica y demás actuaciones esenciales vinculadas al cuidado de las personas usuarias, sin las garantías mínimas de seguridad e higiene exigibles.

Riesgo para usuarios y personal: La ausencia de este material sanitario de protección supone un riesgo inmediato tanto para la salud e integridad de las personas residentes como para la seguridad laboral de los trabajadores del centro”.

I.2.- Visto el informe emitido por la Dirección de la Residencia Mixta-Pensionista de Taliarte, de fecha 8 de mayo de 2026, mediante el cual se solicita que “se garantice de forma permanente el suministro suficiente y continuado de guantes de protección adecuados para la totalidad del personal del centro —personal asistencial, limpieza, lavandería, cocina, mantenimiento y servicios auxiliares— evitando cualquier situación de desabastecimiento o insuficiencia de equipos de protección individual, así como la adopción de medidas organizativas y logísticas que permitan disponer de un stock mínimo de seguridad que garantice la continuidad de la actividad ordinaria del centro”.

II. SITUACIÓN CONTRACTUAL.

Se informa que el IAS, mediante Decreto de la Presidencia del IAS de fecha 9 de octubre de 2025, acordó la prórroga expresa para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2026 del contrato correspondiente al “Suministro de material sanitario de consumo y otros suministros para los centros dependientes del IAS”, Expediente 3884/2020 – Lote 1 (Guantes), todo ello al amparo de lo previsto en el artículo 29.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

No obstante, consta acreditado que la empresa adjudicataria, (...), ha incumplido reiteradamente las obligaciones contractuales relativas al suministro del material objeto del contrato, habiéndose tramitado los siguientes pedidos, que constan en el expediente, sin que hayan sido atendidos dentro de los plazos comprometidos:

Pedido n.º 545/2026, de fecha 07/04/2026.

Pedido n.º 562/2026, de fecha 10/04/2026.

Pedido n.º 571/2026, de fecha 13/04/2026.

Pedido n.º 622/2026, de fecha 20/04/2026.

Igualmente, consta que la empresa adjudicataria ha comunicado verbalmente y mediante correo electrónico justificando el incumplimiento contractual alegando “rotura de stock” e imposibilidad de atender los suministros “ni a corto ni a medio plazo”, evidenciándose con ello la incapacidad material para garantizar la continuidad del servicio objeto del contrato.

III. NECESIDAD DE ACTUACIÓN INMEDIATA.

Debe tenerse en consideración que la nueva licitación actualmente en fase de preparación, correspondiente al suministro de guantes conjuntamente con el resto de material sanitario de consumo, tiene prevista su entrada en vigor el día 1 de enero de 2027, no existiendo, por tanto, posibilidad material de cobertura inmediata mediante procedimiento ordinario dentro de los plazos legalmente establecidos.

Asimismo, una vez analizados los consumos actuales de los centros CSS El Sabinal y Residencia Mixta-Pensionista de Taliarte, se estima que el importe necesario para garantizar el suministro hasta el 31 de diciembre de 2026 asciende aproximadamente a TREINTA Y DOS MIL EUROS (32.000,00 €), importe que excede de los límites legalmente establecidos para la tramitación mediante contrato menor.

Desde el Servicio de Gestión Económica y Suministros del IAS se ha solicitado presupuesto a diversas empresas del sector debidamente acreditadas y con solvencia técnica suficiente, a fin de garantizar el suministro inmediato del material necesario; en concreto a:

- 1. (...)*
- 2. (...)*
- 3. (...)*

IV.- CONSIDERACIONES TÉCNICAS.

La situación descrita constituye una circunstancia sobrevenida, imprevisible y de extrema gravedad, que afecta directamente a la prestación de servicios esenciales de carácter asistencial y de atención sociosanitaria, comprometiendo la adecuada atención de personas dependientes y vulnerables, así como la seguridad e higiene de trabajadores y usuarios.

La falta de disponibilidad de guantes de protección imposibilita el normal funcionamiento de los centros afectados y genera un riesgo sanitario inminente que exige una actuación inmediata por parte de la Administración, resultando incompatible con los plazos ordinarios de tramitación administrativa previstos en la normativa de contratación pública.

En consecuencia, concurren circunstancias suficientes que justificarían la tramitación del expediente por la vía de emergencia, al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

V.- CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS.

En atención a todo lo anteriormente expuesto, se concluye que la situación actual de desabastecimiento del lote de guantes constituye una situación de carácter excepcional, grave y urgente, con afectación directa a la continuidad de la actividad asistencial y a la seguridad de usuarios y trabajadores de los centros afectados y se propone:

1.- Se proceda a RESOLVER el contrato a la empresa (...), por incumplimiento injustificado de sus obligaciones contractuales.

2.- Se proceda a la adjudicación de este expediente por la vía de la EMERGENCIA, a la empresa (...).

3.- Dar traslado del presente informe al Servicio de Contratación para que continúe con su tramitación, en la forma:

1. Solicitar la emisión del correspondiente informe económico de gasto necesario para atender el gasto extraordinario derivado de la presente situación.

2. Adoptar cuantas medidas organizativas y paliativas resulten necesarias para minimizar el impacto asistencial derivado de la falta de suministro, mientras se formaliza la contratación correspondiente.

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, se emite el presente informe técnico».

5. El 18 de mayo de 2026, el Jefe de Servicio de Gestión Económica del IAS emite informe en el que propone:

«PRIMERO: Se propone la extinción del contrato que se tiene con la empresa (...), para el LOTE 1 (GUANTES), por incumplimiento injustificado de sus obligaciones contractuales.

SEGUNDO: Proceder a la incautación parcial de la garantía por el importe de 4.888,00 €».

6. El 20 de mayo de 2026 se emite informe por el Servicio de contratación por el que se concluye que «visto los pliegos que rigen el contrato administrativo para el Lote 1. GUANTES del SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMO Y OTROS SUMINISTROS SOCIOSANITARIOS, Expediente 3884/2020, visto el contrato suscrito entre este IAS y la empresa (...), cuyo representante se comprometió a cumplir el objeto del contrato con estricta sujeción al PCAP y al PPT, y vistos los informes emitidos por el Jefe de Servicio de Gestión Económica del IAS sobre el incumplimiento contractual por parte de la citada empresa en el que se propone la resolución del contrato, se entiende que legalmente procede la resolución del contrato y la incautación parcial de la garantía de la empresa (...), en la cantidad de

4.888€, lo cual deberá formalizarse mediante la correspondiente resolución de la Presidencia del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria».

III

En cuanto a la tramitación del expediente de resolución contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Decreto n.º 2026-0254 de 21 de mayo de 2026 de la Presidencia del IAS, se acuerda incoar procedimiento de resolución de contrato administrativo de suministro del Lote 1 - GUANTES del SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMO Y OTROS SUMINISTROS SOCIOSANITARIOS, Expediente 3884/2020, del que es adjudicataria la empresa (...).

2. Otorgado trámite de audiencia a la empresa contratista, dentro del plazo conferido, presenta escrito de alegaciones, en el que formula oposición a la resolución del contrato, alegando, en síntesis, que no existió un incumplimiento culpable del contrato imputable al contratista, sino que la falta de entrega del suministro fue debida a la concurrencia de circunstancias extraordinarias e imprevisibles que provocaron dificultades temporales de suministro, concretamente alega la situación temporal de rotura de stock derivada de graves alteraciones en la cadena internacional de suministro ocasionadas por el contexto geopolítico y el conflicto bélico existente en Oriente Medio, ofreciendo al responsable del contrato modificación temporal del contrato o un reequilibrio económico amparándose en el art. 205.2.b) LCSP, al no poder seguir suministrando el producto al precio contratado debido al incremento extraordinario del coste de la materia prima.

3. Se formulan alegaciones por la entidad (...) (en adelante, «(...)») en calidad de entidad aseguradora del contratista mediante Seguro de caución, por las que se adhiere a las alegaciones formuladas por el contratista y solicita se deje sin efecto la incautación de la garantía.

4. Consta informe de la Intervención por el que se concluye que procede dictar la resolución de la Presidencia acordando la extinción contractual y la ejecución material de la incautación parcial del aval por importe exacto de 4.888,00 €.

5. Por el Servicio de contratación se emite informe sobre las alegaciones del contratista en el que se manifiesta lo siguiente:

«Inexistencia de fuerza mayor: las fluctuaciones de precios del mercado, las crisis de materias primas o las dificultades en las cadenas internacionales de transporte entran dentro del riesgo y ventura que asume todo contratista al licitar.

Falta de previsión: El conflicto internacional invocado se inició con anterioridad a la ejecución de estos pedidos. La empresa debió planificar sus reservas de seguridad de manera logística para garantizar el stock comprometido.

Inadmisión de la modificación de precio: El artículo 205.2.b) de la LCSP regula modificaciones por circunstancias imprevistas, pero nunca para alterar el precio de adjudicación (pautado en 2,40 €/caja) rompiendo los principios de competencia y concurrencia de la licitación original. Condicionar la entrega a que la Administración acepte un encarecimiento unilateral del 39% (subir a 3,34 €) no es una "solución colaborativa", es una ruptura abierta de las condiciones contractuales firmadas.

Segundo.- Con relación a la alegación segunda de la empresa: "La resolución es una medida desproporcionada de "última ratio", argumentando que la Administración debió imponer penalidades previas en lugar de extinguir el contrato".

- Desde el Servicio de Gestión Económica y Suministros del IAS se estima que:

Gravedad del objeto contractual: No estamos ante un simple retraso administrativo o de suministro de material accesorio. Se trata de guantes de nitrilo para centros sanitarios y sociosanitarios, material imprescindible en el uso diario de la atención a los usuarios de los mencionados centros.

Riesgo sanitario consumado: La falta de entrega impidió la realización ordinaria de aseos, curas y atención básica de ancianos y dependientes. Esperar por una imposición de penalidades intermedias mientras los centros carecen de material de barrera higiénica básica supondría una dejación de funciones intolerable por parte de este Instituto. El interés público general y la salud de las personas vulnerables priman absolutamente sobre el principio de conservación del contrato».

6. El 28 de julio de 2026 se dicta Propuesta de Resolución por la que se acuerda:

«PRIMERO: Declarar la resolución contrato SUMINISTRO DE MATERIAL SANITARIO DE CONSUMO Y OTROS SUMINISTROS SOCIOSANITARIOS, Expediente 3884/2020, (Lote 1 (Guantes), suscrito entre este Instituto de Atención Social y Sociosanitaria (IAS) y la entidad (...)

SEGUNDO: Solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Canarias.

TERCERO: En el caso de que el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias sea en sentido favorable para el IAS, se procederá a dictar resolución por la Presidencia del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria para acordar la resolución del contrato y la incautación parcial de la garantía de la empresa (...), por un importe de 4.888,00 €».

IV

1. La Propuesta de Resolución declara la resolución del contrato administrativo de suministro al resultar clara, evidente e indubitada, la existencia de causa de resolución del contrato prevista en el artículo 211.1.f) LCSP, por incumplimiento de la obligación principal del contrato.

En la Propuesta de Resolución se fundamenta la resolución contractual en la causa prevista en el art. 211.1.f) LCSP a la vista de los informes del Jefe de Servicio de Gestión Económica del IAS.

2. Como hemos reiterado en distintas ocasiones (véase, en este sentido, el Dictamen 474/2022, de 7 de diciembre), se ha de recordar que la resolución del contrato por culpa del contratista requiere un incumplimiento «grave» del mismo, no bastando cualquier incumplimiento contractual (STS de 2 de abril de 1992).

Así, la STS de 25 de junio de 2002 señala, referida a cuando una obligación era esencial en atención a las circunstancias concurrentes, que *«el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial, debiendo dilucidar en qué supuestos se trata de verdadero y efectivo incumplimiento de las obligaciones contractuales, revelador de una voluntad deliberada y clara de no atender, dolosa o culposamente, los compromisos contraídos»*.

Entre otros, en nuestros Dictámenes 334/2021, de 17 de junio y 374/2019, de 17 de octubre hemos señalado:

« (...) Una obligación contractual esencial sería aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcance el fin perseguido por el contrato.

Ahora bien, en el mismo sentido de la Propuesta de Resolución, debe decirse que ha venido señalando el Tribunal Supremo, así, en su STS de 1 de octubre de 1999 que “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”, es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de “denominación” que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato. Así resulta, como transcribe la Propuesta de Resolución, que “por cláusula contractual esencial se ha de entender aquella que tiende a la determinación y concreción del objeto del contrato y por lo tanto derivan del mismo, de forma que su incumplimiento determinaría que no se alcanzara el fin perseguido por el contrato».

3. Las causas de resolución del contrato vienen establecidas con carácter general en el art. 211 LCSP y de forma específica para el contrato de suministros en su art. 306 LCSP.

En la Propuesta de Resolución se señala como causa de resolución del contrato la prevista en el art. 211.1.f) LCSP, al considerar el órgano de contratación que se ha producido el incumplimiento culpable de la obligación principal del contrato.

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otras resoluciones contractuales (por todos, Dictámenes 300/2020, de 16 de julio; 243/2019, de 20 de junio; y 106/2020, de 14 de mayo), sobre qué debe entenderse por *«incumplimiento de la obligación principal del contrato»*, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en concreto, la STS de 1 de octubre de 1999, que señala que *«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»*, es decir, que lo determinante para dilucidar el carácter esencial de una obligación no es la calificación, en el sentido de *«denominación»* que se le dé en el contrato, sino su relación determinante con el objeto mismo del contrato».

En el supuesto que nos ocupa, se advierte que el contratista ha incumplido la prestación principal del contrato.

Constan informes del Servicio donde se manifiesta que el contratista ha dejado de suministrar el producto (guantes) objeto del contrato, hasta el punto de generar una situación de desabastecimiento en dos centros sociosanitarios que supone un riesgo inmediato tanto para la salud e integridad de las personas residentes como para la seguridad laboral de los trabajadores del centro

Así, el Responsable de Hostelería del CSS El Sabinal, informa de la situación de desabastecimiento de guantes, no habiéndose recibido suministro alguno desde el mes abril de 2026, encontrándose agotadas las reservas de seguridad existentes en el centro.

En igual sentido, la Dirección de la Residencia Mixta-Pensionista de Taliarte, emite informe de fecha 8 de mayo de 2026, mediante el cual se solicita que *«se garantice de forma permanente el suministro suficiente y continuado de guantes de protección adecuados para la totalidad del personal del centro —personal asistencial, limpieza, lavandería, cocina, mantenimiento y servicios auxiliares— evitando cualquier situación de desabastecimiento o insuficiencia de equipos de protección individual, así como*

la adopción de medidas organizativas y logísticas que permitan disponer de un stock mínimo de seguridad que garantice la continuidad de la actividad ordinaria del centro».

Por su parte, el Servicio de Gestión Económica del IAS emite informe el 14 de mayo de 2026 en el que se expresa *«que la empresa adjudicataria, (...), ha incumplido reiteradamente las obligaciones contractuales relativas al suministro del material objeto del contrato, habiéndose tramitado los siguientes pedidos, que constan en el expediente, sin que hayan sido atendidos dentro de los plazos comprometidos:*

Pedido n.º 545/2026, de fecha 07/04/2026.

Pedido n.º 562/2026, de fecha 10/04/2026.

Pedido n.º 571/2026, de fecha 13/04/2026.

Pedido n.º 622/2026, de fecha 20/04/2026.

Ilgualmente, consta que la empresa adjudicataria ha comunicado verbalmente y mediante correo electrónico justificando el incumplimiento contractual alegando “rotura de stock” e imposibilidad de atender los suministros “ni a corto ni a medio plazo”, evidenciándose con ello la incapacidad material para garantizar la continuidad del servicio objeto del contrato».

Por su parte, las alegaciones efectuadas por la empresa contratista para justificar el incumplimiento del contrato, no enervan la existencia de la causa de resolución y su calificación como incumplimiento culpable del contratista, pues tal y como se informa por el Servicio de Contratación, las fluctuaciones de precios del mercado, las crisis de materias primas o las dificultades en las cadenas internacionales de transporte entran dentro del riesgo y ventura que asume todo contratista al licitar (art. 197 LCSP), salvo determinadas excepciones que supongan un aumento desproporcionado de los costes necesarios para su ejecución.

No sería de aplicación al presente caso el mecanismo del *factum principis* pues el posible desequilibrio económico que el fuerte incremento de los precios puede haber producido no obedece a una actuación directa o indirecta de la Administración.

Otra excepción al riesgo y ventura es la fuerza mayor. La jurisprudencia considera que la fuerza mayor, como excepción al principio de riesgo y ventura, no puede interpretarse de forma extensiva ni analógica, sino ajustada a los supuestos tasados que contempla la norma, que son autónomos, no intercambiables y concurren de forma alternativa (STS de 31 de mayo de 2022).

Por otra parte, el contratista alega como alternativa a la resolución del contrato una posible modificación contractual amparándose en el art. 205.2.b) LCSP y propone un nuevo precio (3,34 €/caja) frente al precio contractual de 2,40 €/caja, en cuyo caso podrían efectuar el suministro de manera inmediata (guantes de referencia nacional equivalente y con stock de seguridad disponible).

La LCSP dispone que los contratos sólo pueden modificarse por razones de interés público y en los casos y la forma prevista en la propia Ley.

El art. 205.2.b) LCSP permite modificaciones no previstas en los pliegos en los siguientes términos:

«Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

3.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido».

Pero conviene tener en cuenta que el *ius variandi* es una potestad de la Administración y, por ello, su aplicación a los supuestos de riesgo imprevisible no supone el correlativo derecho del contratista al reequilibrio económico del contrato, aunque éste puede solicitar el ejercicio de aquélla si considera que concurren los requisitos exigidos.

Por todo ello, se puede afirmar que la empresa contratista no ha procedido a cumplir la obligación principal del contrato, dando lugar a la inobservancia total y esencial de la prestación principal del contrato.

Por lo señalado, la resolución del contrato por causa imputable al contratista ex art. 211.1.f) LCSP es totalmente procedente.

4. En cuanto a los efectos de la resolución del contrato, se encuentran previstos en los arts. 213.3 y 307 LCSP.:

De acuerdo con el art. 213.3 LCSP, «cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá,

además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada».

En todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida (art. 213.5 LCSP).

El importe de los daños y perjuicios podrá determinarse de forma motivada en expediente contradictorio instruido a tal efecto, quedando entre tanto retenida la garantía (art. 113 RGLCAP).

Este Consejo Consultivo ha mantenido de forma constante que en aquellos casos en los que se declare el incumplimiento culpable del contratista, procede la incautación de la garantía definitiva prestada, sin perjuicio de que, si el importe de los daños y perjuicios causados supera el montante de esta garantía, se tramite el oportuno procedimiento contradictorio para su determinación (por todos, Dictámenes 510/2020 de 3 de diciembre, 363/2018, de 12 de septiembre y 196/2015, de 21 de mayo).

En el caso que nos ocupa, la Administración en la Propuesta de Resolución por la que se acuerda la resolución del contrato, dispone la incautación parcial de la garantía por un importe de 4.888,00 €, a fin de responder de los daños y perjuicios irrogados.

Finalmente, ha de advertirse que la Resolución que se dicte debe contener un pronunciamiento expreso sobre la cuantificación económica de los daños y perjuicios según la propuesta de liquidación económica contenida en el informe del Jefe de Servicio de Gestión Económica, de modo que se justifique la cuantía de 4.888,00 € a la que asciende la incautación de la garantía. Así como un pronunciamiento en la parte resolutive sobre la desestimación de las alegaciones del contratista y de la entidad aseguradora.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se procede a la resolución del contrato administrativo de suministros de material sanitario de consumo y otros suministros sociosanitarios (Lote 1 - Guantes) suscrito con la empresa (...), se considera conforme a Derecho, en cuanto concurre la causa de resolución prevista en el art. 211.1.f) LCSP, sin perjuicio de las observaciones indicadas en el apartado 4 del

Fundamento IV, en atención a los razonamientos jurídicos expuestos en el citado Fundamento del presente Dictamen.