



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 3 de julio de 2025, el siguiente informe:

Informe 54/24

Materia: Afectación de una prohibición de contratar a una sociedad constituida por persona física a la que previamente se le impuso prohibición de contratar.

ANTECEDENTES

El Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavoz del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con el siguiente tenor:

“D. Alfonso Domínguez Simón, Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavoz del Gobierno, en nombre y representación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de las atribuciones conferidas por el artículo 1 del Decreto 51/2023, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, y como órgano de contratación por atribución legal de los artículos 42.1.g) y k) de la Ley 8/2003, de 25 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, y 75 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de conformidad con el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa;

Solicito informe a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre las cuestiones que se plantean a continuación.



Con fecha 28 de diciembre de 2023, tras la tramitación del oportuno procedimiento, la Consejera de Salud y Políticas Sociales dictó Resolución por la que se impuso a un empresario individual, una prohibición de contratar por un período de 3 años con todo el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por incurrir en la causa prevista en el artículo 71.2.d) de la LCSP, impuesta en el contexto de un contrato de limpieza. Dicha prohibición se inscribió en ROLECE con fecha 12 de febrero de 2024.

Con posterioridad y estando vigente la prohibición de contratar mencionada, se presentó a una licitación convocada por un órgano de contratación del sector público autonómico, una sociedad limitada cuya denominación social coincide con el nombre de la persona física sobre la que recayó la prohibición de contratar. Esta sociedad se encuentra inscrita en ROLECE y de la inscripción se desprende con toda claridad que el único socio y administrador único de dicha sociedad, es la persona sobre la que recayó la prohibición de contratar. Igualmente se comprueba que en el objeto social de dicha sociedad no coincide con el objeto del contrato. Por esta razón la Mesa de Contratación requirió a la sociedad la aportación de la escritura pública de fecha más reciente en la que constase su objeto social.

En contestación al requerimiento, la sociedad limitada presentó unas escrituras públicas en las que el socio y administrador único ampliaba el objeto social, incluyendo, entre otros, servicios, actividades y prestaciones coincidentes con el objeto de procedimientos de licitación en los que había participado la persona física con anterioridad a la imposición de la prohibición de contratar. La escritura es de fecha posterior a la terminación del plazo de presentación de ofertas.

La Mesa de Contratación conforme al artículo 66.1 de la Ley de Contratos del Sector Público que establece que las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios, acordó la exclusión de la sociedad limitada por dicho motivo, dado que ninguno de sus



objetos sociales no coincidían, a fecha fin de plazo de presentación de ofertas, con el de la prestación objeto de la licitación.

Las circunstancias que concurren en este caso, a saber: que el socio y administrador único de la sociedad limitada es el mismo empresario individual sobre el que recae la prohibición de contratar y que la ampliación del objeto social de la sociedad limitada se produce por decisión unilateral del socio único, evidencian la voluntad de evitar –en éste o en cualesquiera supuestos futuros procedimientos de licitación convocados por el sector público autonómico- los efectos de la prohibición de contratar impuesta a la persona física.

Según el artículo 71. 3. De la LCSP “Las prohibiciones de contratar afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquellas”.

Asimismo, a tenor del Informe 25/09, de 1 de febrero de 2010 «Extensión de la prohibición de contratar declarada a una empresa a las restantes que integran un grupo» de esa Junta Consultiva, la extensión de las prohibiciones de contratar del artículo 49.3 de la Ley 30/2007, a las empresas del mismo grupo de una empresa incurso en prohibición, no operan de forma automática, sino que cita una serie de aspectos a tener en cuenta, tales como la fecha de incorporación al grupo de la empresa no inicialmente incurso en prohibición, identidad de objeto social y de medios personales o materiales para el desempeño de su actividad, así como los miembros del órgano de administración y accionistas.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos con dos sujetos. Por una parte, una persona física incurso en una prohibición de contratar impuesta por haber dado lugar a la resolución firme de un contrato de limpieza. Y por otra, una persona jurídica –una sociedad limitada- cuyo único accionista y administrador único es la persona que ha



incurrido en la citada prohibición. Existe identidad en las personas que rigen el negocio de ambas empresas. El hecho de que la persona jurídica, vigente la prohibición, haya ampliado su objeto social para licitar en contratos con cuyos objetos coinciden con otros en los que licitó con anterioridad como persona física, muestra asimismo una cierta identidad de objeto en ambas, aunque no una identidad total, puesto que su determinación objetiva es posible para las personas jurídicas, pero más complejo en el caso de las personas físicas.

La LCSP no aclara el procedimiento por el que hacer extensivos los efectos de una prohibición impuesta a otra persona, en virtud del artículo 71.3, aunque parece desprenderse del informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública que, en cualquier caso, tal apreciación exigiría su declaración en un procedimiento que concluya con la imposición -o no- de la prohibición.

En el caso que se plantea, la cuestión debe centrarse, por una parte, en determinar si lo dispuesto en el artículo 71.3 constituye una causa más de prohibición de contratar que debe declararse en un procedimiento instruido “ad hoc” para hacerla valer en los procedimientos de contratación, ya que la causa de la prohibición de contratar impuesta a la persona física en base al artículo 71.2.d) LCSP, no parece que pueda aplicarse directamente a la sociedad limitada, que no dio lugar a resolución firme del contrato.

Y por otra parte, en el caso de que se estime que procede declarar una prohibición de contratar a la persona jurídica en base al artículo 71.3 LCSP, se suscita la cuestión de la competencia, debiendo determinarse a qué órgano correspondería declarar la prohibición de contratar de la persona jurídica. Máxime teniendo en cuenta que en este caso, la prohibición de contratar cuyo efecto se pretende extender, abarca a todo el sector público autonómico.

Empero, la declaración de una prohibición de contratar en base al artículo 71.3 para hacer extensiva la prohibición a la sociedad limitada también plantea dudas,



especialmente en lo relativo a la identidad del objeto, dado que las personas físicas, como sobre la que recae la prohibición de contratar, carecen de objeto social.

A la vista de las circunstancias del caso y teniendo en cuenta el silencio de la Ley de Contratos respecto al procedimiento para hacer valer lo dispuesto en el artículo 71.3, se plantea la posibilidad de realizar una aplicación de este precepto caso por caso, sin necesidad de declarar previamente una prohibición de contratar, entendiendo que esta extensión del alcance de las prohibiciones de contratar pretende evitar el fraude de ley que se produce cuando las personas jurídicas mediante la creación de nuevas empresas, la modificación de las preexistentes o los ceses de administradores o representantes, intentan eludir la aplicación de las prohibiciones de contratar. El citado apartado estaría así en sintonía con la consolidada doctrina jurisprudencial del levantamiento del velo de las personas jurídicas como rechazo del abuso del derecho y de no tolerancia con el fraude de ley, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6.4 y 7.2 del Código Civil, que respectivamente dicen lo siguiente: “Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir.”; “La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

En conclusión, se solicita a esa Junta Consultiva informe sobre las siguientes cuestiones:

- Si la prohibición de contratar con el sector público de esta Comunidad Autónoma, impuesta a una persona física por haber dado lugar, por causa de la que fue declarada culpable, a la resolución firme de un contrato celebrado con un ente del sector público autonómico, puede afectar –por disposición del artículo 71.3 LCSP- a una sociedad



limitada constituida -con anterioridad a la declaración de la prohibición- por la persona física incurso en la prohibición, teniendo en cuenta que esta persona física es el socio único y único administrador de la persona jurídica y que coincide en ambas su objeto social al haber ampliado el socio único el objeto social al tipo de contrato –limpieza y otros servicios, actividades y prestaciones objeto de procedimientos de licitación a los que la persona física había licitado con anterioridad a la imposición de la prohibición de contratar- cuyo incumplimiento motivó su resolución culpable, lo que evidencia la voluntad del socio único de eludir una prohibición de contratar.

- Si el artículo 71.3 constituye en sí mismo una causa de prohibición de contratar que debe declararse previa la tramitación del correspondiente procedimiento. Y en caso afirmativo, quién sea el órgano competente para su declaración.

- En el caso de que se considere que el artículo 71.3 no constituye una causa específica de prohibición que deba declararse previa la tramitación de un expediente ad hoc, se solicita pronunciamiento sobre si el artículo mencionado permitiría, en cada procedimiento de contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja al que se presente la sociedad mencionada, extender el alcance de la prohibición, aplicando la doctrina del levantamiento del velo en el caso de que exista identidad de sujetos y de objeto para así evitar un propósito fraudulento”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El Consejero de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavoz del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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 (LCSP).



En el escrito de consulta plantea diversas dudas en relación con la aplicación del artículo 71.3 de la LCSP, suscitadas con ocasión de un caso particular en un procedimiento de contratación. Por lo tanto, con carácter previo, y antes de entrar en el examen de las cuestiones planteadas, procede reiterar el criterio expresado en anteriores ocasiones (informes 62/96, 46/98, 31/98, 7/06 o 18/12, entre otros) en el doble sentido de que a esta Junta Consultiva no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni tampoco sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a órganos distintos. Por ello la intervención de esta Junta Consultiva, por vía de informe, se limitará a señalar criterios jurídicos de carácter general sin entrar a dirimir las concretas cuestiones que puedan suscitarse en un determinado procedimiento de contratación.

En cualquier caso, vistas las preguntas planteadas, va a cambiarse su orden de respuesta, empezando con la segunda, que plantea las cuestiones generales respecto a la interpretación del artículo 71.3 de la LCSP, y dejando la primera y la tercera para el final, al ser las que tienen mayor grado de concreción.

2. El artículo 71 de la LCSP, que regula las circunstancias que determinan la concurrencia de una prohibición de contratar con el sector público, establece en su apartado tercero que *“Las prohibiciones de contratar afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquellas”*.

Este precepto se incorporó en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 49.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, sobre cuya aplicación esta Junta Consultiva ya realizó un primer informe 25/2009, de 1 de febrero de 2010, referido a la *“Extensión de la prohibición de contratar declarada a una empresa a las restantes que integran un grupo”*. Como indica este informe, el objetivo de la norma es evitar que las vicisitudes que puedan acaecer en la organización de una empresa desvirtúen la aplicación del régimen de prohibiciones de contratar previsto en el artículo



71 de la LCSP, obstaculizando posibles conductas en fraude de ley que pretendan eludir la aplicación de la prohibición de contratar por la vía de la transformación organizativa de la empresa afectada.

Guarda, por ello, similitud teleológica con el artículo 130.2 del Código Penal, respecto a la responsabilidad penal¹, y está en línea con la jurisprudencia contencioso-administrativa que reconoce, con determinados límites, la traslación de responsabilidades por sanciones administrativas. A este respecto cabe citar, por ejemplo, la STS de 25 de abril de 2023 (Rec nº 1297/2022) con numerosas referencias a la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el particular.

En definitiva, y respondiendo a la segunda pregunta planteada, cabe afirmar que el artículo 71.3 de la LCSP no regula propiamente una nueva prohibición de contratar sino una regla para determinar el sujeto afectado por la prohibición de contratar ya que, en los supuestos contemplados en el precepto, queda trasladada la responsabilidad administrativa a la nueva empresa que sustituye a la inicial.

3. Sentada esta premisa cabe determinar el órgano competente para apreciar esta circunstancia, en respuesta a la segunda parte de la segunda pregunta planteada. A este respecto cabe diferenciar dos posibles supuestos de aplicación del artículo que conducen a órganos diferentes, según los casos.

¹ El artículo 130.2 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal señala que *“La transformación, fusión, absorción o escisión de una persona jurídica no extingue su responsabilidad penal, que se trasladará a la entidad o entidades en que se transforme, quede fusionada o absorbida y se extenderá a la entidad o entidades que resulten de la escisión. El Juez o Tribunal podrá moderar el traslado de la pena a la persona jurídica en función de la proporción que la persona jurídica originariamente responsable del delito guarde con ella. No extingue la responsabilidad penal la disolución encubierta o meramente aparente de la persona jurídica. Se considerará en todo caso que existe disolución encubierta o meramente aparente de la persona jurídica cuando se continúe su actividad económica y se mantenga la identidad sustancial de clientes, proveedores y empleados, o de la parte más relevante de todos ellos”*.



El primero es en el procedimiento para la determinación del alcance y duración de la prohibición de contratar, conforme al artículo 72.3 de la LCSP. En este caso, dándose en una empresa una circunstancia de las que motivan la tramitación de un procedimiento, al amparo del citado artículo, y habiéndose producido su transformación, el órgano competente deberá justificar la tramitación del procedimiento con la nueva empresa que ha sustituido a la inicial, al amparo del artículo 71.3 de la LCSP, y determinar la duración y alcance de la prohibición de contratar que proceda imponerle.

El segundo es en el ámbito de un procedimiento de licitación concreto en el que el órgano de contratación se pregunta si un empresario que participa en el mismo puede ser considerado continuación de otro a quien previamente se le impuso una prohibición de contratar a través del procedimiento aplicable, según el caso. Este es el supuesto analizado por esta Junta Consultiva en el informe ya citado 25/2009 en el que concluyó que *“...la concurrencia de las circunstancias que conllevan la aplicación de esta disposición -artículo 49.3 de la Ley 30/2007- han de ser apreciadas, en su caso, por el órgano de contratación poniendo la circunstancia en conocimiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa por si procediera la tramitación del expediente de declaración de la prohibición de contratar como consecuencia de la extensión de tal prohibición declarada”*. En este caso, por lo tanto, corresponde al órgano de contratación aplicar el artículo 71.3 de la LCSP, sin perjuicio de la procedencia de comunicar esta circunstancia al órgano que haya declarado la prohibición de contratar.

4. Respondidas las cuestiones generales sobre la aplicación del artículo 71.3 de la LCSP, cabe analizar la primera pregunta planteada por la Administración Autonómica, esto es, si la prohibición de contratar con el sector público de esa Comunidad Autónoma, impuesta a una persona física por haber dado lugar, por causa de la que fue declarada culpable, a la resolución firme de un contrato celebrado con un ente del sector público autonómico, puede afectar –por disposición del artículo 71.3 de la LCSP- a una sociedad limitada constituida -con anterioridad a la declaración de la prohibición- por la persona física incurso en la prohibición, teniendo en cuenta que esta persona física es el socio único y único administrador de la persona jurídica y que ambas coinciden en su objeto



social al haber ampliado el socio único el objeto social al tipo de contrato –limpieza y otros servicios, actividades y prestaciones objeto de procedimientos de licitación a los que la persona física había licitado con anterioridad a la imposición de la prohibición de contratar- cuyo incumplimiento motivó su resolución culpable, lo que evidencia, a juicio de la consultante, la voluntad del socio único de eludir la prohibición de contratar.

Como ya se señaló al inicio de este informe, no corresponde a esta Junta Consultiva analizar las situaciones concretas que puedan plantearse en un expediente de contratación para lo cual dispone la Consejería consultante de los correspondientes servicios jurídicos.

Cabe realizar, en cualquier caso, con carácter general, algunas consideraciones:

Primera, el artículo 71.3 de la LCSP resulta de aplicación a las empresas que pueden ser consideradas continuación de otras a las que se ha impuesto previamente una prohibición de contratar. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo nº 673/2021, de 5 de octubre, recoge los criterios para aplicar la doctrina del levantamiento del velo en el contexto de una sociedad utilizada con fines fraudulentos por sus socios y administradores.

Segunda, en el caso de una sociedad cuyo administrador y socio único es una persona física a quien se le impuso previamente una prohibición de contratar, y cuyo objeto social resulta coincidente con el de la persona física por la que se le declaró tal prohibición, dichos elementos son, en principio, indicios razonables que pueden justificar la aplicación del artículo 71.3 de la LCSP.

Finalmente, y en respuesta a la tercera pregunta, cabe señalar que corresponde a los órganos de contratación, en cada caso, efectuar la valoración correspondiente aplicando el artículo 71.3 de la LCSP, sin perjuicio de la procedencia de comunicar esta circunstancia al órgano que haya declarado la prohibición de contratar, según se ha expuesto en el apartado anterior.



En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- El artículo 71.3 de la LCSP no regula propiamente una nueva prohibición de contratar sino los supuestos en que la prohibición afectará también a otras empresas que dan continuidad o derivan de la persona inicialmente prohibida.
- El órgano competente para la aplicación del artículo 71.3 de la LCSP dependerá de los supuestos en que se plantee la misma:
 - En un procedimiento para la determinación del alcance y duración de la prohibición de contratar conforme al artículo 72.3 de la LCSP, dándose en una empresa una circunstancia de las que motivan la tramitación de un procedimiento al amparo del citado artículo, y habiéndose producido la transformación, fusión o sucesión de la misma, el órgano competente deberá justificar la tramitación del procedimiento con la citada empresa al amparo del artículo 71.3 de la LCSP y determinar la duración y alcance de la prohibición de contratar aplicable a la nueva empresa que es continuación o deriva de la inicial.
 - En un procedimiento de licitación concreto en el que el órgano de contratación se pregunta si empresario que participa en el procedimiento puede ser considerado continuación o derivación del que se ha declarado previamente la prohibición de contratar, corresponde al órgano de contratación aplicar justificadamente el artículo 71.3 de la LCSP, sin perjuicio de la procedencia de comunicar esta circunstancia al órgano que haya declarado la prohibición de contratar.



- El artículo 71.3 de la LCSP resulta de aplicación a las empresas que pueden ser consideradas continuación de otras a las que se ha impuesto previamente una prohibición de contratar. En particular, en el caso de una sociedad cuyo administrador y socio único es una persona física a la que se le impuso previamente una prohibición de contratar, y cuyo objeto social resulta coincidente con la actividad de la persona física citada por la que se le declaró tal prohibición, dichos elementos, en principio, resultan indicios razonables que pueden justificar la aplicación del este artículo.