

## **INFORME 19/2025, DE 16 DE OCTUBRE, SOBRE LA CAPACIDAD DE LAS SOCIEDADES CIVILES IRREGULARES PARA CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.**

### **I.- ANTECEDENTES**

Por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional se solicita informe a esta Comisión Consultiva en los siguientes términos:

*“Con fecha 18 de junio de 2025 tuvo lugar la sesión de la Mesa constituida al efecto para la tramitación del procedimiento de contratación del “Suministro de mobiliario de oficina para los Servicios Centrales de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional” CONTR 2025 176216. Entre las empresas participantes en la licitación nos encontramos una Sociedad Civil.*

*La letrada que asiste a la Mesa advierte que el criterio seguido por Gabinete Jurídico respecto a este tipo de sociedades es restrictivo en cuanto a admitir su participación, lo cual queda recogido en varios informes (Informe HPPI00325 325/14 y HEPI000122/2018) en línea con el Informe 11/2002, de 4 de febrero de 2003, de la Comisión Consultiva de Contratación Pública, relativo a la capacidad de las sociedades civiles y comunidades de bienes para contratar con las Administraciones Públicas. Concluye este último informe que “(...) si bien las sociedades civiles tienen personalidad jurídica en los términos indicados, ello no quiere decir que ostenten una capacidad general para celebrar cualquier contrato con la Administración, pues si la sociedad se constituye para obtener un lucro, o su actividad se manifiesta en la realización de actos de comercio, o el contrato pretendido se ha de ejecutar igualmente mediante actos de esta naturaleza, la sociedad en cuestión tiene naturaleza mercantil y tendrá que haberse constituido de acuerdo con las previsiones contenidas en el Código de Comercio y cumplir los requisitos escriturarios y registrales”.*

*Consultado el Registro de licitadores de la Junta de Andalucía encontramos que, mediante Resolución de 25 de marzo de 2022 de la Dirección General de Contratación de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, se denegó su inscripción en dicho registro fundamentándose en el mismo informe 11/2002 de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía, según el cual:*

- 1. “Las sociedades civiles de objeto claramente mercantil carecen de personalidad jurídica al no cumplimentarse los requisitos exigidos para su válida constitución por el Código de Comercio.*
- 2. La falta de personalidad jurídica le impide su acceso al Registro de Licitadores.”*

*Se debe señalar que por regla general la consulta sobre la inscripción en el Registro de licitadores de la Junta de Andalucía se hace a través de la Oficina Virtual del Registro de Licitadores, y la única información que arroja esta consulta es si la empresa está o no inscrita. En el presente caso, la consulta se realizó a través del tramitador GIRO, y eso fue lo que permitió acceder a la Resolución denegatoria de la inscripción y conocer que dicha exclusión obedecía a la condición de sociedad civil de la licitadora.*

*No obstante, habiendo manifestado la empresa que se hallaba inscrita en el ROLECE, hacemos la consulta y nos encontramos que la empresa se halla inscrita en dicho registro desde el año 2003. La consulta en el ROLECE y los términos de la inscripción manifiestan una presunción de actitud y capacidad para concurrir a la licitación, ya que así lo establece el artículo 96 de la Ley de Contratos del Sector Público según el cual “La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar, representación, habilitación profesional o empresarial, solvencia económica y financiera y técnica o profesional, clasificación*



*y demás circunstancias inscritas, así como la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo.”*

*Se adiciona a lo anterior que el propio clausulado de los pliegos tipos recomendados por la misma Comisión Consultiva sostienen que “Están facultadas para contratar las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna de las prohibiciones de contratar que señala el artículo 71 de la LCSP y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, conforme a lo establecido en los artículos 86, 87 y 89 de la LCSP. Todas las personas licitadoras que se presenten a la licitación deberán estar inscritas en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o, indistintamente, en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la fecha final de presentación de ofertas”.*

*Se conoce por la Mesa que la empresa ya ha sido licitadora e incluso adjudicataria de contratos en ésta y en otras Administraciones Públicas, lo cual es factible y puede obedecer a que ciertamente en este caso se cuenta no solo con inscripción en el ROLECE y declaración de no alteración de datos, sino también con bastantes de poderes conferidos a la entidad de forma reciente por otras Administraciones Públicas y que son válidos y aceptables de conformidad también con lo que propone el PCAP recomendado (y ello pese al contenido de la Circular 2/2004 del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía).*

*Siendo ello es evidente, no solo la discrepancia de criterios interpretativos de aplicación de normativa básica nacional desde el ROLECE y desde el Registro andaluz sino las disfunciones que ello presenta no solo para las mesas y órganos de contratación andaluces y para las propias entidades que pueden ver cómo se condiciona su concurrencia a expedientes contractuales solo en determinadas regiones o Administraciones confrontando principios de igualdad seguridad jurídica y máxima concurrencia.*

*Si bien no es competencia de esa Comisión Consultiva emitir informes sobre un concreto proceso de licitación, esta Secretaría General Técnica entiende que las cuestiones suscitadas son de interés general para toda la Administración de la Junta de Andalucía y que la problemática advertida no es coyuntural a una licitación en concreto o a las decisiones propias de una mesa de contratación particular. El informe de la Comisión Consultiva de Contratación en el que se vienen basando determinados razonamientos es del año 2002, por lo que, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido, la necesidad de interpretación de la normativa existente, las disfunciones que de facto se vienen dando, y a la vista de la realidad de la aceptación de la participación de este tipo de sociedades en otras Administraciones Públicas, compelen a acudir a la propia Comisión en estos momentos.*

*Por ello y al amparo de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 93/2005 de 29 marzo, se solicita a esa Comisión la emisión de informe sobre los siguientes extremos:*

- Analizar y aclarar si las Sociedades Civiles irregulares pueden participar en procesos de licitación en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza y cómo afecta ello al principio de concurrencia y de igualdad de trato, teniendo en cuenta que su participación está admitida en otras Administraciones Públicas.*
- Determinar cómo proceder cuando existe contradicción entre las inscripciones obrantes en el Registro de licitadores del Estado y en el Registro autonómico, teniendo en cuenta que, los pliegos tipo, consideran ambas inscripciones igualmente válidas.”*

## **II.- INFORME**

**1.-** Previamente al examen de fondo de las cuestiones suscitadas conviene tener presente que, en relación con el contenido de los informes, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 5/2007, 6/2007 y 6/2009), a la Comisión Consultiva de Contratación Pública no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.



Por tanto, los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación general de las normas en materia de contratación pública.

Al respecto cabe señalar que en la consulta se plantean una serie de cuestiones sobre el alcance de la capacidad de las sociedades civiles para contratar con las Administraciones Públicas de acuerdo con lo establecido en 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), que sí revisten carácter de generalidad, permitiendo un pronunciamiento de esta Comisión Consultiva de Contratación Pública.

Las cuestiones formuladas se centran, en primer lugar, en conocer si las Sociedades Civiles irregulares pueden participar en procesos de licitación en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza y cómo afectaría ello al principio de concurrencia y de igualdad de trato, teniendo en cuenta que su participación está admitida en otras Administraciones Públicas y, en segundo lugar, determinar cómo proceder cuando existe contradicción entre las inscripciones obrantes en el Registro de licitadores del Estado y en el Registro autonómico, teniendo en cuenta que los pliegos tipo consideran ambas inscripciones igualmente válidas.

**2.-** Sobre la primera de las cuestiones que se plantea en la consulta: “Analizar y aclarar si las Sociedades Civiles irregulares pueden participar en procesos de licitación en el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza y cómo afecta ello al principio de concurrencia y de igualdad de trato, teniendo en cuenta que su participación está admitida en otras Administraciones Públicas”, este órgano consultivo no puede sino remitirse a su propio criterio ya establecido sobre idéntica cuestión en su informe 11/2002 que no concluye en los términos entrecomillados que indica la consulta, sino en los siguientes:

“I. Teniendo las sociedades civiles personalidad jurídica en los términos expuestos en el informe y si no les resultase de aplicación la legislación mercantil en base a su objeto, podrán contratar con las Administraciones Públicas.

II. Por el contrario, si en base a su objeto se trata de sociedades mercantiles irregulares, éstas no tienen capacidad para contratar con las Administraciones Públicas”.

El criterio de la Comisión Consultiva, que, en puridad, al menos en cuanto a la conclusión mollar excede del ámbito contractual pues aborda un aspecto relativo a la capacidad de obrar- ha sido confirmado con posterioridad, hasta en dos ocasiones por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, órgano que en el ámbito esta Administración tiene atribuida las funciones de asesoramiento en derecho (Artículo 41 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía). Tales informes son conocidos por la entidad consultante pues los cita en su oficio de consulta: Informe HPPI00325 325/14, fechado el 23 de febrero de 2015 de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Local y HEPI000122/2018, fechado el 18 de febrero de 2019, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

De entrada, ha de indicarse que los propios informes remiten a otros anteriores del Gabinete Jurídico que también resuelven la cuestión en sentido idéntico: Informe MAPI00388/01, de 20 de febrero de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente o EDPI00032/08 de 24 de abril de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación.

Aunque la conclusión y los argumentos que la sustentan son de sobra conocidos, resulta necesario recordarlos.

Se aclara que una cuestión es el reconocimiento de personalidad jurídica de las sociedades verdaderamente civiles, y otra muy distinta es que pueda apreciarse que tengan capacidad para contratar con las



Administraciones Públicas cuando se trata de sociedades civiles por su forma, pero con un objeto claramente mercantil.

Se explica que una sociedad cuyo objeto es la realización de un claro acto de comercio tiene una actividad u objeto mercantil, por lo que en todo caso ha de quedar sometida a las disposiciones del Código de Comercio, de modo que dicha sociedad solo alcanzará plenitud de efectos frente a terceros cuando se cumplan los requisitos de constitución y régimen jurídico de las sociedades mercantiles recogidos en los preceptos del código de comercio, entre ellos los artículos 119 y 122, que exigen para quedar debidamente constituidas, escritura pública, inscripción registral y adopción de alguna de las formas previstas en el mismo. Se respalda el criterio en la doctrina reiterada de la Dirección General de los Registros y el Notariado (Resoluciones de 20/04/2010 o 21 de mayo de 2013) que afirman que la sociedad es mercantil por su objeto y que, por tanto, no es admisible la constitución de sociedades civiles con objeto mercantil. Por tanto, siendo el objeto de la sociedad el verdadero elemento de distinción entre unas y otras, se debe concluir que, son sociedades mercantiles aquellas que tengan por objeto una actividad comercial o industrial y que las sociedades mercantiles deben constituirse con arreglo a uno de los tipos o formas previstos en el código de comercio.

En consecuencia, si conforme a lo expuesto, una sociedad civil con objeto claramente mercantil ha de someterse necesariamente a la legislación mercantil, que como se ha dicho, exige una serie de requisitos para la válida constitución, resulta claro que dicha sociedad no puede contratar con la Administración puesto que no ha quedado válidamente constituida en forma.

La propia ley de contratos en artículo 84, señala que *“la capacidad de obrar de los empresarios que fueren personas jurídicas se acreditará mediante la escritura o documento de constitución, los estatutos o el acta fundacional, en los que consten las normas por las que se regula su actividad, debidamente inscritos, en su caso, en el Registro público que corresponda, según el tipo de persona jurídica de que se trate”*.

La interpretación más razonable de esta previsión legal que subrayamos llevaría a exigir la inscripción que corresponda a la verdadera naturaleza jurídica de la entidad licitadora, no a la aparente; es decir, que si es una sociedad mercantil por el objeto, pero constituida como civil, tendría que estar inscrita en el Registro Mercantil, previa adopción de la forma societaria mercantil que correspondiera. Otro criterio facilitaría el fraude.

En este sentido se pronuncia la doctrina reiterada de la hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (antes DGRN) en resoluciones como la de 18 de noviembre de 2024, que a su vez cita otras anteriores, en la cual se indica que: *“...todo contrato por el que se constituye una sociedad cuyo objeto sea la realización de actividades empresariales tiene naturaleza mercantil, como resulta de los artículos 2, 116, 117 y 124 del Código de Comercio y del mismo artículo 1670 del Código Civil y, por tanto, la sociedad quedará sujeta, en primer lugar, a las disposiciones contenidas en el Código de Comercio, de acuerdo con sus artículos 2 y 50 y con lo establecido en los artículos 35 y 36 del Código Civil, sin que para eludir la aplicación de las reglas mercantiles de las sociedades sea suficiente la expresa voluntad de los socios de acogerse al régimen de la sociedad civil, pues las normas mercantiles aplicables son, muchas de ellas, de carácter imperativo por estar dictadas en interés de terceros o del tráfico, como ocurre con las que regulan el régimen de los órganos sociales, la responsabilidad de la sociedad, de los socios y de los encargados de la gestión social, la prescripción de las acciones o el estatuto del comerciante (contabilidad mercantil, calificación de las actividades empresariales, etc.)”*.

Por tanto, cualquier entidad pública está obligada por imperativo del principio de legalidad que consagra la Constitución en su artículo 103, a analizar la capacidad de obrar de las empresas y negársela a aquellas que licitan bajo la forma de sociedad civil cuando por su objeto, su actividad tenga carácter mercantil.



En ese análisis puede haber supuestos -los menos- en los que el discernimiento acerca de la naturaleza civil o mercantil del licitador puede presentar cierta complejidad. Pero esa dificultad no exime de la calificación que deba hacer la mesa de contratación acerca de la concurrencia de capacidad de obrar y por tanto para participar en una licitación.

Para realizar esa exégesis aporta pautas la antes citada resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 18 de noviembre de 2024:

*“Discernir la naturaleza del objeto social no siempre es fácil, toda vez que, si bien la mayoría de las actividades que pueden integrar dicho objeto son claramente adscribibles a una u otra categoría societaria, civil o mercantil, existe una zona fronteriza común, menos nítida, donde el deslinde se hace más difícil. Incluso hay actividades que –como puso de manifiesto este Centro Directivo en Resolución de 26 de abril de 2016– en principio, aisladamente consideradas y sin ponderar otros factores concurrentes, pudieran ser constitutivas de un objeto civil o de uno mercantil y sin disponer de más información (singularmente, de la actividad efectivamente practicada en el tráfico por la sociedad, que podría ser un criterio interpretativo de primer orden –artículo 1282 del Código Civil–, dato que es ajeno a la calificación registral y por ello a este recurso).*

*Según doctrina de este Centro Directivo, para calificar la naturaleza mercantil o civil de las actividades que constituyen un objeto social hay que atender a las características singulares de cada ámbito, siendo muchas las propias del mercantil, algunas destacables desde un punto de vista económico (interposición en el tráfico, habitualidad, ánimo especulativo) y otras desde una óptica propiamente jurídica, toda vez que se pretende la realización de forma permanente de actividades genuinamente empresariales, a través de una organización estable y adecuada al efecto y con ánimo lucrativo (vid., también las Resoluciones de 1 y 30 de abril de 1997).*

*Pero, al mismo tiempo, tampoco de lo anterior puede deducirse que todo objeto social que se refiera a la ejecución de una actividad económica, susceptible de reportar una ganancia, haya de ser necesariamente mercantil.*

*En la jurisprudencia se impone la tesis que distingue entre las sociedades civiles y las mercantiles atendiendo al criterio de la materia, de modo que serán mercantiles las sociedades constituidas para la realización de actos de comercio y civiles cuando no concurre tal circunstancia (vid. Sentencia del Tribunal Supremo 1177/2006, de 20 de noviembre de 2006).*

*En todo caso, para calificar una sociedad como mercantil no es suficiente el hecho de que tenga por objeto una actividad que, según los criterios antes expresados, pueda calificarse de tal modo, sino que es necesario que no se trate de una de las actividades propias de sectores excluidos del ámbito mercantil...*”

Otro argumento que abona la tesis que se sostiene en esta consideración lo encontramos en la disposición adicional octava de la Ley 18/2022 de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, la cual permite la inscripción voluntaria en el Registro Mercantil de las sociedades civiles por su objeto que no tengan forma mercantil constituidas conforme al derecho común. Por tanto, y a contrario sensu, aquellas sociedades civiles que tengan objeto mercantil deben adoptar una de las formas de la legislación mercantil e inscribirse obligatoriamente, no potestativamente, en el Registro Mercantil.

La conclusión alcanzada no contraría el criterio de otros órganos consultivos en materia de contratación, singularmente los informes citados en la consulta: 55/08 de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación del Estado y 8/2012 de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues estos no abordan la concreta cuestión que aquí se plantea que versa sobre la capacidad para contratar de las sociedades civiles de objeto mercantil<sup>1</sup>, sino que se limitan a afirmar que las

---

<sup>1</sup> Si es cierto que el informe 8/2012 de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón hace una reflexión “obiter dicta” sobre la cuestión aquí controvertida, alcanzando una tesis contraria a la aquí sostenida y por tanto



sociedades civiles tienen personalidad jurídica, que es un presupuesto que también este órgano consultivo admite como jurídicamente acertado.

Antes de analizar la siguiente consulta es importante destacar que siguiendo el criterio de esta Comisión Consultiva de Contratación y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, la Dirección General competente en materia de coordinación de la Contratación, a la que se adscribe el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deniega la inscripción en el mismo de las sociedades civiles irregulares.

**3.-** La segunda cuestión, más que una duda lo que plantea son pautas de actuación, al pedir de este órgano consultivo que determine: “cómo proceder cuando existe contradicción entre las inscripciones obrantes en el Registro de licitadores del Estado y en el Registro autonómico, teniendo en cuenta que, los pliegos tipo, consideran ambas inscripciones igualmente válidas”.

En esencia se pone de relieve que la realidad de las licitaciones muestra que en ocasiones, la conclusión contraria a la capacidad de obrar de las sociedades irregulares que sostiene este órgano consultivo y manifiesta la Dirección General que lo preside al dictar resoluciones denegatorias de su inscripción en el Registro de Licitadores de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ve contradicha por otros elementos de convicción que pueden condicionar en la toma de decisiones de una mesa de contratación a la hora de excluir de la licitación a una sociedad de estas características: Así, a título de ejemplo se cita la existencia de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado (ROLECE) u otras Comunidades Autónomas, bastantes de poderes que les reconocen capacidad de obrar o acreditación documental de haber participado o incluso haber sido adjudicatarias de otros contratos del sector público.

Pero sobre esta cuestión, al estar muy vinculada a la casuística, no puede dar respuesta este órgano colegiado. No obstante, si se debe conceder que la cuestión es vidriosa.

Por un lado, tomando como referencia los ejemplos que se han citado, ha de tenerse en cuenta que la inscripción en un Registro Público, como reconoce la propia LCSP (artículo 96) acreditará “frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado (...), las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su personalidad y capacidad de obrar...” pero admite prueba en contrario. Luego, esa inscripción no constituye una presunción iuris et de iure ni por tanto certifica la capacidad de obrar de un licitador. El bastanteo, como se indicaba ya en el informe del Gabinete Jurídico HPPI00325/14, *“tiene una naturaleza declarativa y no constitutiva de un derecho, de modo que dicha declaración que realiza la Administración no supone en ningún caso la atribución de una determinada capacidad para contratar, la cual ha de existir previamente a que se produzca, en su caso, la declaración de suficiencia de la misma para un acto determinado. Por tanto, la existencia de un bastanteo erróneo sobre la personalidad y capacidad de una de las sociedades civiles con objeto claramente mercantil a que se hace referencia en el oficio de petición de informe, no supone limitación alguna a que por parte de un órgano de contratación o en este caso, del Registro de Licitadores se pueda apreciar la inexistencia de los requisitos de personalidad y capacidad exigidos por la legislación de contratos del sector público, puesto que la existencia del bastanteo erróneo nada le aporta al hecho de la carencia de personalidad que en todo caso ha de existir con carácter previo a la realización del mismo”*. Por último, de acreditarse que el licitador con forma de sociedad irregular ha resultado admitido en otras licitaciones, habría de recordarse el brocardo que sanciona que “El Principio de Igualdad de trato no ampara en la ilicitud” o que la ley de procedimiento administrativo permite apartarse del precedente

---

a favor de reconocer capacidad de obrar y de contratar de las sociedades civiles de objeto mercantil, pero no la incluye en sus conclusiones pues se lo impide el principio de congruencia dado que no es una cuestión sobre la que se le haya consultado.





siempre que exista motivación del cambio de criterio (art. 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Dicho lo anterior, tampoco somos ajenos a que, en la toma de decisión sobre la que razonamos a efectos discursivos, la mesa de contratación habría de ponderar otras normas no menos importantes y que también integran el ordenamiento jurídico público. Singularmente aquellas que positivizan el principio de buena fe que preside las relaciones entre Administración y administrados el cual cristaliza en otros, que también habrían de ser tenidos en consideración, como son los de previsibilidad, confianza legítima o interdicción de contrariar los propios actos anteriores.

### **III.- CONCLUSIÓN**

**1.-** Las sociedades civiles de objeto claramente mercantil carecen de capacidad de obrar plena y por tanto no pueden contratar con las entidades del sector público al no cumplimentarse los requisitos exigidos para su válida constitución por el Código de Comercio.

**2.-** Por ser una cuestión vinculada a la casuística, este órgano consultivo no puede determinar cómo proceder cuando existe contradicción entre las inscripciones obrantes en el Registro de licitadores del Estado y en un Registro autonómico, teniendo en cuenta que, los pliegos tipo, consideran ambas inscripciones igualmente válidas.

Es todo cuanto se ha de informar.