

Dictamen Comisión de Investigación

PARLAMENTO DE NAVARRA - NAFARROAKO PARLAMENTUA



I. INTRODUCCIÓN

- 1.- Constitución y objeto de la Comisión
- 2.- Limitaciones inherentes a la actividad de una Comisión de Investigación parlamentaria
 - 2.1. Las limitaciones jurídicas
 - 2.1.1. El artículo 76 de la Constitución Española
 - 2.1.2. La LORAFNA y las comisiones de investigación del Parlamento de Navarra
 - 2.1.3. El Reglamento del Parlamento de Navarra
 - 2.1.3.1. Facultad de requerimiento de comparecencias (art. 72.4 RPN)
 - 2.1.3.2. La no vinculación de las conclusiones y la comunicación al Ministerio Fiscal (art. 72.6 y 72.7 RPN)
 - 2.2. Limitaciones derivadas de la concurrencia con procedimientos judiciales
 - 2.2.1. Independencia y no interferencia recíproca
 - 2.2.2. El secreto sumarial y sus efectos sobre la Comisión
 - 2.2.3. El derecho a no declarar contra uno mismo en el contexto de una investigación judicial paralela
 - 2.3. Otras limitaciones de naturaleza fáctica y operativa
 - 2.3.1. Ausencia de medios coercitivos de investigación
 - 2.3.2. La voluntariedad de la aportación documental
 - 2.3.3. La dimensión temporal del mandato

II. OBRAS OBJETO DE INVESTIGACIÓN

- 1.-Ampliación de la 1ª Fase del Canal de Navarra
- 2.-Adecuación Pabellón Arena
- 3.-Reforma Archivo General
- 4.-Colegio Público de Arbizu
- 5.-62 VPO Egüés
 - 5.1 Informe de la Cámara de Comptos
 - 5.2 Informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción
 - 5.3 Informe de la Corporación Empresarial de Navarra
 - 5.4 Informe de PKF Attest
 - 5.5 Informe de la Intervención General del Gobierno de Navarra
- 6.-46 VPO Ripagaina
 - 6.1 Informe de la Cámara de Comptos
 - 6.2 Informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción
 - 6.3 Informe de los exgerentes de Nasuvinsa
- 7.-Desdoblamiento Túnel de Belate
 - 7.1 Necesidad de desdoblamiento
 - 7.2 . Cuestiones analizadas
 - 7.2.1 Antecedentes
 - 7.2.2 Actuación de la mesa de contratación

A).-Componentes

B).-Actas

C).-Votos particulares

D) Análisis jurídico de los votos particulares (aportación PSN)

Naturaleza jurídica del voto particular

El hecho decisivo: todos los miembros firmaron y continuaron

Valoración: discrepancia técnica legítima, no indicio de delito

E) Extractos de las comparecencias ante la Comisión (octubre-noviembre 2025)

Sobre la inexistencia de presiones externas

Sobre el procedimiento de puntuación y el orden de votación

Sobre el reparo no suspensivo del Interventor

Sobre la reunión del 7 de noviembre de 2023

Sobre la redacción de los votos particulares

Sobre la solvencia técnica de Acciona

7.2.3 Informe de la Cámara de Comptos

7.2.4 Informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción

7.2.5 Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Cohesión Territorial

7.2.6 Informe del Director General de la Intervención

7.2.7. Modificación nº 1 de Proyecto de Duplicación del túnel de Belate en la carretera N-121-A: sobrecostes.

7.2.8 Inexistencia de injerencia o presiones políticas sobre los miembros de la Mesa

7.2.9. Santos Cerdán y Servinabar 2000 S.L.

7.2.9 Santos Cerdán y Servinabar 2000 S.L.

7.2.10 Incomparecencia de funcionarios de la Administración del Estado

III. REMISIONES A LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA

1.1 Incomparecencia ante la Comisión del Presidente de Acciona S.A.

1.2 Pagos a Koldo García por responsables del bar Franky con dinero de Acciona Construcciones S.A.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

Primera. Sobre la existencia de prácticas corruptas en el Gobierno y en la Administración Foral de Navarra

Segunda. Sobre la participación de empresas en prácticas corruptas

Tercera. Sobre la prueba de prácticas corruptas en las obras investigadas

Cuarta. Sobre injerencias políticas en la Mesa de Contratación de Belate

V. RECOMENDACIONES

A) Propuestas directas de la propia Comisión

B) Propuestas del Observatorio de la Contratación Pública asumidas por la Comisión

Traslado del dictamen

El Grupo parlamentario PSN- PSOE NAVARRA al amparo de lo previsto en el art. 71.7 del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente

PROPUESTA DE DICTAMEN

I. INTRODUCCIÓN

1.- Constitución y objeto de la Comisión

La presente Comisión de Investigación fue constituida por acuerdo del Pleno del Parlamento de 26 de junio de 2025¹, con el mandato de examinar las circunstancias

“sobre las licitaciones y adjudicaciones de obras llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra o financiadas por este, en el período comprendido en las cuatro últimas legislaturas, tanto a personas físicas como jurídicas señaladas en el marco de la Causa Especial 20775/2020 de la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo²”.

LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN -DE ACUERDO CON EL ESCRITO QUE PROMOVIO SU CREACIÓN- TENÍA POR OBJETO ANALIZAR LAS POSIBLES IRREGULARIDADES EN LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS PÚBLICOS A PERSONAS O ENTIDADES VINCULADAS AL CASO PARA, EN EL MARCO DE UNA “APUESTA TOTAL POR LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y EL CONTROL DEMOCRÁTICO”, TRATAR DE “RECUPERAR LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA EN LAS INSTITUCIONES”. LA PROPUESTA VENÍA JUSTIFICADA EN LA “PREOCUPACIÓN” GENERADA POR DIVERSAS “INFORMACIONES QUE INVOLUCRAN A REPRESENTANTES POLÍTICOS Y EMPRESARIALES EN UNA TRAMA DE CORRUPCIÓN EN DISTINTOS PROCESOS DE ADJUDICACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS”. EN ESE CONTEXTO, SE SUBRAYÓ LA NECESIDAD DE “REACCIONAR EN UN MOMENTO HISTÓRICO DE EROSIÓN DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS OCCIDENTALES POR PARTE DE UNA OLA REACCIONARIA QUE RECORRE EUROPA Y MINA EL CREDO DE LA CIUDADANÍA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS”.

¹ La Comisión de Investigación se constituyó el día 3 de julio de 2025, previa aprobación de las normas sobre composición, organización y funcionamiento de misma (publicadas en el BOPN número 87, del día 1 de julio de 2025) por Acuerdo de 30 de junio de 2025.

² En la actualidad se sigue la investigación en la Sección de Instrucción del Tribunal Central de Instancia n.º 2, dentro de las Diligencias Previas 65/2023.

El objetivo central de la Comisión de Investigación y que hacemos nuestro es la constatación o no de la existencia de prácticas corruptas en las adjudicaciones de obras por parte del Gobierno de Navarra que son objeto de análisis.

Por ello, convendría, en primer lugar, delimitar adecuadamente qué entendemos por corrupción para poder someter las investigaciones y constataciones de la Comisión a los parámetros que se fijen en esa delimitación.

En un excelente trabajo sobre la corrupción el catedrático y actual Presidente de Autoridad Independiente de Protección del Informante, Manuel Villoria Mendieta³, analiza la corrupción y sus conceptos manifestando lo siguiente:

“En una excelente síntesis, Francesco KJELLBERG (2000) define la corrupción como «una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente. De esta definición surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas.

Primero, aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. Es este el supuesto más comúnmente entendido como corrupción, son los cohechos — bustarella en italiano, pot de vin en francés, kickback en inglés— o las malversaciones de fondos públicos. Precisamente es este tipo de corrupción la única que se mide en los famosos índices de corrupción de Transparency International, índices que, aunque suponen un avance importantísimo, por centrarse sólo en un tipo de corrupción y por otras razones, tienen una validez limitada (JOHNSTON, 2000).

Segundo, aquellas que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. Este supuesto es de más difícil control, pues el beneficio muchas veces es no tangible. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas o el tráfico de influencias, se hacen sabiendo que se debe algo al corrupto, pero los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su momento.

Tercero, aquellas que implican quiebra de normas éticas socialmente, al menos por ciertas elites, aceptadas, con beneficio directo para el corrupto. Es el supuesto de ciertas informaciones no plenamente secretas pasadas al amigo o utilizadas personalmente con beneficio tangible directo, por ejemplo, el alto cargo que participa, a través de empresas de familiares en convocatorias de subvenciones en las que subordinados suyos deciden, y que gana no por fraude en las decisiones, sino por la información que tiene de

cómo presentar los proyectos, o el abuso de cargo para obtener ciertos descuentos o consumiciones gratuitas.

Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Éste es el supuesto de más difícil control, pero no por ello menos frecuente. Puede consistir en la influencia en la elaboración de normas que favorecen a grupos cercanos al burócrata o político correspondiente, o a él mismo cuando deje el cargo. Como se ve, las posibilidades son muy amplias.”⁴

Creemos que hay que analizar la información que disponemos para ver si somos capaces de discernir, primero, la quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas, pero con apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público; segundo, si con esa quiebra se pretendía proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta; y, tercero si existía y se ha comprobado una voluntad de ganancia directa o indirecta.

Este análisis y la constatación de cada uno de esos parámetros son una cuestión fundamental para poder afirmar la existencia o no de corrupción en las actuaciones y adjudicaciones analizadas e investigadas por la Comisión.

La Comisión ha desarrollado sus trabajos a lo largo de varias sesiones, en las que han comparecido responsables políticos, funcionarios de la Administración Foral, técnicos de los organismos contratantes, representantes de empresas adjudicatarias y terceros relacionados con los hechos objeto de investigación, así como expertos en materia de contratación pública y lucha contra la corrupción.

2.- Limitaciones inherentes a la actividad de una Comisión de Investigación parlamentaria

Las comisiones de investigación parlamentarias son instrumentos valiosos de control político y de rendición de cuentas ante la ciudadanía, pero su legitimidad y su utilidad práctica dependen en gran medida de que sus propios integrantes y la opinión pública comprendan con precisión qué pueden y qué no pueden hacer.

Resulta imprescindible, con carácter previo a la exposición de las conclusiones sustantivas, dejar constancia expresa de las limitaciones que, por su propia naturaleza jurídica y constitucional, afectan a toda comisión de investigación parlamentaria y que, en el presente caso, condicionan el alcance de la actuación e investigación, así como de las valoraciones que esta Comisión puede formular.

2.1. Las limitaciones jurídicas

Las limitaciones de carácter jurídico que afectan a la naturaleza y al funcionamiento de las comisiones e investigación son de distinta naturaleza y provienen de distintos niveles normativos: la Constitución Española, la Ley Orgánica

⁴ <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/download/266/266/>

de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), el Reglamento del Parlamento de Navarra (RPN 2023) y la doctrina del Tribunal Constitucional. Todas ellas actúan conjuntamente para configurar el perfil jurídico de esta institución.

2.1.1. El artículo 76 de la Constitución Española

La Constitución Española de 1978 reconoce las comisiones de investigación parlamentarias en su artículo 76⁵.

De este precepto derivan tres importantes consecuencias que condicionan toda la actividad investigadora de esta Comisión:

-Las conclusiones de la Comisión no son vinculantes para los Tribunales ni pueden afectar a las resoluciones judiciales. La investigación parlamentaria y la investigación judicial son órdenes separados que no se condicionan mutuamente.

-El único efecto "externo" reconocido constitucionalmente es la comunicación al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones que procedan, lo que confirma que el dictamen no crea por sí mismo responsabilidad alguna de tipo jurisdiccional.

-La obligación de comparecer, si bien existe en abstracto, se ve modulada por los derechos fundamentales de los comparecientes, especialmente los derechos a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE).

2.1.2. La LORAFNA y las comisiones de investigación del Parlamento de Navarra

El artículo 16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), establece que el Parlamento de Navarra regulará su funcionamiento a través de su propio Reglamento. La LORAFNA no contiene regulación específica de las comisiones de investigación, por lo que la habilitación para constituir las y el régimen de su funcionamiento se remiten íntegramente al Reglamento parlamentario foral, que actúa como norma directamente aplicable dentro del marco constitucional.

Este dato tiene relevancia jurídica: las comisiones de investigación del Parlamento de Navarra se fundan en el poder de autoorganización parlamentaria garantizado por la LORAFNA y en la aplicación analógica del artículo 76 CE, y están

⁵ -Artículo 76.1 CE: «El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.»

-Artículo 76.2 CE: «Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.»

sujetas, por tanto, a todos los límites que la Constitución impone a esta institución en el ámbito estatal.

2.1.3. El Reglamento del Parlamento de Navarra

El vigente Reglamento del Parlamento de Navarra⁶, regula las comisiones de investigación principalmente en su artículo 72. A continuación se recogen distintas previsiones reglamentarias y sus implicaciones en términos de limitaciones:

2.1.3.1. Facultad de requerimiento de comparecencias (art. 72.4 RPN)

Art. 72.4: *«Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia, por conducto de la Presidencia del Parlamento, de cualquier persona para ser oída. Los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de tres días.»*

Esta previsión otorga a la Comisión la facultad de citar a cualquier persona, sea o no parlamentaria, sea o no cargo público, para comparecer y ser oída. Sin embargo, esta facultad presenta límites sustanciales que el precepto no explicita pero que derivan del ordenamiento constitucional:

-Obligación de comparecer vs. derecho a no declarar: El artículo 502.1 del Código Penal tipifica como delito de desobediencia la negativa injustificada a comparecer ante una comisión parlamentaria cuando se ha sido requerido fehacientemente. Sin embargo, y aquí reside una de las limitaciones más relevantes, el Tribunal Constitucional (STC 214/1991) ha subrayado que el deber de comparecencia no implica obligación de declarar en un sentido determinado ni de aportar información autoinculpatoria. Este deber de comparecencia ha sido objeto de debate en el seno de la Comisión ya que se produjo una negativa a comparecer protagonizada por el Presidente ejecutivo y CEO de Acciona S.A, D. José Manuel Entrecanales Domecq⁷.

También hay que mencionar que los funcionarios de dos organismos dependientes de la Administración del Estado, de la Confederación Hidrográfica del Ebro y del Cantábrico también mostraron su negativa a acudir entendiendo que en el ámbito de la competencia de una Comisión del Parlamento de Navarra no estaban obligados a comparecer ya que el

⁶ Aprobado en sesión plenaria de 16 de marzo de 2023 y publicado en el BON n.º 49, de 24 de marzo de 2023

⁷ Vid. más adelante el apartado referido a la incomparecencia de José Manuel Entrecanales Domecq

Parlamento de Navarra no podría fiscalizar la acción de la Administración del Estado⁸.

-Derecho a no declarar contra uno mismo: El artículo 24.2 CE reconoce el derecho a no declarar contra uno mismo y a no confesarse culpable. Este derecho, aunque originariamente procesal, despliega su eficacia también en el ámbito parlamentario cuando el compareciente está investigado judicialmente por los mismos hechos. En consecuencia, cualquier persona que se encuentre en esa situación puede guardar silencio o responder sólo parcialmente sin incurrir en delito de desobediencia. Este derecho ha supuesto en el desarrollo de las comparecencias que diversas personas llamadas a la Comisión (Sr. Cerdán León, García Izaguirre, Alonso Egurrola, Justo Vicente Pelegrini, ...) se acogieran al mismo y se negaran a declarar o a responder a buena parte de las preguntas que se les formularon

-Limitación relativa a personas que forman parte de la investigación penal en calidad de agentes policiales: En este caso la limitación afecta a la posibilidad de interrogar en el seno de la Comisión a agentes policiales que trabajan en una determinada investigación penal cuyos hechos objeto de la misma son los mismos o tienen relación con el objeto de la Comisión parlamentaria de investigación. Así ha ocurrido en esta Comisión donde dos agentes de la Guardia Civil (número profesional Q14969J Y C87609B) autores de sendos informes policiales se negaron a declarar, pese a no ser ya la causa secreta, manifestando que

“Esta causa de momento no es secreta. Fue secreta, pero ahora no es secreta. Pero sí que debo de comentarles... Bueno, en primer lugar, buenos días a todos, señorías. Para nosotros es un honor comparecer en esta comisión de investigación. Sin embargo, lamentablemente, y siguiendo instrucciones del magistrado instructor precisamente de esa causa, de la causa 20775/2020, de la sección cuarta de la sala segunda del Tribunal Supremo, debemos comunicarles que no haremos ningún tipo de declaración vinculada a la referida causa y por la cual hemos sido citados precisamente en esta comisión.”

⁸ Vid. también más adelante el apartado referido a estas incomparecencias.

2.1.3.2 La no vinculación de las conclusiones y la comunicación al Ministerio Fiscal (art. 72.6 y 72.7 RPN)

Estos dos apartados del artículo 72º del Reglamento del Parlamento de Navarra reproducen el principio constitucional del artículo 76 CE y añaden una previsión operativa fundamental: la posibilidad de traslado al Ministerio Fiscal. Las consecuencias de esta previsión reglamentaria son las siguientes:

a).-No vinculación para los Tribunales: Las conclusiones del dictamen no pueden invocarse ante ningún tribunal como elemento determinante de una resolución. Un juzgado que conozca de los mismos hechos no está obligado a seguir ni siquiera a tener en cuenta las valoraciones de la Comisión. Ello es consecuencia directa del principio de separación de poderes y del monopolio de la función jurisdiccional que el artículo 117.3 CE atribuye exclusivamente a jueces y magistrados.

De acuerdo con su naturaleza política, las Cámaras, en el ejercicio de sus facultades de investigación, *«emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que solo el proceso judicial garantiza»*. Y ello *«no solo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales»* (STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7).

b).- No afectación a resoluciones judiciales: Ni las resoluciones judiciales previas (autos de sobreseimiento, sentencias absolutorias o condenatorias anteriores a la investigación) quedan modificadas por el dictamen, ni las resoluciones judiciales posteriores pueden basarse en el dictamen como fuente de prueba con valor autónomo.

c).-La comunicación al Ministerio Fiscal: El traslado del dictamen al Ministerio Fiscal no constituye una denuncia en sentido técnico-procesal, sino una comunicación política e institucional. El Fiscal no está obligado a ejercitar la acción penal como consecuencia de esa comunicación: valorará autónomamente si los hechos descritos en el dictamen presentan indicios de delito y, en su caso, si procede la interposición de denuncia o querrela.

d).-El dictamen y su valor moral: Las conclusiones del dictamen sí tienen pleno valor en el plano político y en el de la responsabilidad institucional. Un responsable político señalado en un dictamen por conducta éticamente

⁹ Art. 72.6: *«Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara.»*
Art. 72.7: *«Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el Boletín Oficial del Parlamento y comunicadas a la Diputación Foral, sin perjuicio de que la Mesa del Parlamento dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.»*

reprobable puede ser exigido a rendir cuentas ante la ciudadanía, aunque no sea llevado a juicio. Este es el espacio natural y legítimo de la institución parlamentaria. La actividad parlamentaria de investigación es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional.

En coherencia con lo anterior, *«[e]l ámbito de la actividad investigadora de las Cámaras parlamentarias ha de contraerse, con arreglo a parámetros, no de legalidad, sino políticos o de oportunidad, propios de un órgano de su naturaleza, al esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación, a la determinación de la responsabilidad política o, en todo caso, no en virtud de actuaciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos de los sujetos intervinientes en los mismos y, en su caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones. Aquí se agota el ámbito constitucionalmente posible de la actividad investigadora parlamentaria en nuestro ordenamiento jurídico»* [STC 133/2018, FJ 8 a)].

2.2. Limitaciones derivadas de la concurrencia con procedimientos judiciales

Esta es, sin duda, la limitación más sensible en el presente caso, dado que varios de los hechos investigados por esta Comisión se encuentran simultáneamente bajo investigación o enjuiciamiento judicial. La doctrina del Tribunal Constitucional y la legislación procesal configuran un sistema de garantías que afecta de forma decisiva a la capacidad indagatoria de la Comisión.

En definitiva, toda actividad indagatoria encaminada a verificar si determinadas conductas constituyen infracciones de naturaleza penal o administrativa, mediante la constatación de la concurrencia de sus elementos típicos, y/o a determinar a quién debe atribuirse su autoría, mediante la constatación del grado de participación que en tales ilícitos penales y/o administrativos haya podido tener la persona investigada, excedería de las competencias legal y constitucionalmente atribuidas a una comisión parlamentaria de investigación¹⁰.

2.2.1. Independencia y no interferencia recíproca

La separación entre el poder legislativo y el poder judicial, consagrada en los artículos 117 y siguientes de la Constitución, excluye cualquier forma de subordinación de la actividad judicial a las conclusiones parlamentarias. Esta separación opera en las dos direcciones:

¹⁰ *«En otras palabras, a las Cámaras, en el ejercicio de su actividad investigadora, ni les corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos investigados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos. Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del ius puniendi del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador»* [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8 a)]

-La Comisión no puede atraer hacia sí ni ejercer control sobre la actividad jurisdiccional. No puede solicitar al juez instructor la remisión del sumario, no puede exigir el levantamiento del secreto sumarial y no puede hacer suyas las conclusiones provisionales que el juez pueda alcanzar durante la instrucción.

-El juez no puede ser condicionado por las conclusiones de la Comisión. Un auto de sobreseimiento no puede ser cuestionado por el dictamen parlamentario ni un procesamiento puede reforzarse en el texto del dictamen como si fuera prueba judicial.

2.2.2. El secreto sumarial y sus efectos sobre la Comisión

Cuando existe un procedimiento penal en curso, las actuaciones sumariales quedan amparadas por la reserva establecida en el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), que declara secretas las diligencias del sumario para los que no sean parte en la causa, salvo en los supuestos excepcionales previstos por la ley. Esta previsión implica que:

A).-Esta Comisión no ha tenido acceso a los atestados policiales, a los informes de la UCO de la Guardia Civil, a los autos del juez instructor¹¹, a los escritos de acusación o defensa, ni a las declaraciones prestadas ante el juzgado por los investigados o testigos en el procedimiento judicial.

A petición del Juez Instructor de la Causa Especial que se seguía en el Tribunal Supremo contra Abalos, Cerdán y Koldo García se ha ido elaborando distintos informes por la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil. En concreto, y por lo que ha tenido especial influencia en el desarrollo de los trabajos de la Comisión de Investigación y ha condicionado el contenido de las comparecencias hay que mencionar dos: El Informe:

¹¹ El Magistrado Instructor de la Causa Especial 20775/2020, mediante Providencia de 3 de septiembre de 2025 resolvió *“No haber lugar”* a remitir al Parlamento de Navarra la documentación solicitada por esta Comisión ya que *“de conformidad con la previsiones del artículo 301 y siguiente de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las diligencias del sumario serán reservadas, de modo que las mismas aun cuando se hubiera levantado el secreto, no tienen carácter público(...) A mayor abundamiento, el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión celebrada el pasado día 21 de diciembre de 2024, determina, en relación con las Comisiones Parlamentarias de investigación “Los jueces y magistrados no podrán revelar por escrito, o de cualquier otra forma, hechos o circunstancias de las que hubieren tenido conocimiento por razón de su ejercicio profesional”.*

Por idénticas razones, el titular del Juzgado Central de Instrucción nº 2 de la Audiencia Nacional, en el marco de las Diligencias Previas 65/2023, resolvió mediante Auto de 4 de septiembre de 2025 que *“no es legalmente posible dar copia de las actuaciones judiciales a terceros que no tengan intervención en el mismo, y por lo tanto, no se puede acceder a la solicitud interesada por la Comisión de Investigación del Parlamento de Navarra”*

96/2025 sobre “Presuntas irregularidades en contratación pública” de junio de 2025 y el Informe 177/2025 sobre “Las relaciones entre Acciona y Servinabar”.

Hacemos referencia a estos dos informes por la importancia que han tenido a la hora de condicionar el lenguaje, las valoraciones de todos y cada uno de los pasos dados en diversas adjudicaciones de obras, las imputaciones de prácticas corruptas, especialmente en la actuación de los grupos parlamentarios de derechas.

Desde el primer día de los trabajos de la Comisión se ha practicado el mismo vicio por las derechas: se han dado por probados y sentenciados hechos que no están ni probados ni, obviamente, sentenciados, porque no están probados, porque la todavía vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal dice que los atestados tienen el valor de denuncia. Y lo que ha hecho la Guardia Civil hasta ahora son denuncias. No ha hecho ni se le ha encargado ningún informe pericial. Aquí, UPN y PP han intentado mezclar las cosas, pero en la Ley de Enjuiciamiento Criminal está muy claro lo que es un atestado y lo que es una prueba pericial. Y aquí tenemos denuncias. El atestado tiene valor de denuncia y, por lo tanto, es el objeto que se ha de probar durante el juicio, no el objeto del que el acusado, el denunciado, se ha de descargar.

Los informes de la UCO no son, en estos momentos procesales, ni siquiera prueba pericial de inteligencia. Son diligencias preprocesales que no pueden considerarse como verdaderas pruebas hasta que accedan al procedimiento, o bien citando a los agentes que la confeccionaron a ratificarla al plenario o propiamente como prueba pericial. En cambio, la práctica en esta Comisión ha sido la contraria, lo que dice la Guardia Civil o lo que dice el auto de procesamiento de prisión es verdad absoluta, y se acabó. En esta Comisión parlamentaria se ha elevado a la categoría de verdad absoluta los informes de la OCU y los autos de prisión.

B).-Las intervenciones telefónicas y de comunicaciones, los registros domiciliarios y los informes periciales practicados en sede judicial, que constituyen frecuentemente las pruebas de mayor valor en casos de corrupción, son inaccesibles para la Comisión mientras dure el secreto sumarial.

C).-Los funcionarios y agentes de la autoridad que hayan participado en las actuaciones de investigación judicial no pueden revelar ante la Comisión información que derive del sumario sin incurrir en las responsabilidades previstas por el artículo 301.3 LECrim.

Esta asimetría informativa es estructural e inherente al diseño constitucional: el legislador ha optado conscientemente por reservar el material de mayor poder probatorio al ámbito judicial, donde rige un sistema de garantías procesales más robusto. La Comisión opera, por tanto, con una base informativa necesariamente más reducida que la del órgano judicial y ello comporta una evidente limitación en cuanto a su capacidad de obtener información e investigar.

2.2.3. El derecho a no declarar contra uno mismo en el contexto de una investigación judicial paralela

Ya hemos hecho referencia anteriormente a esta cuestión y a los comparecientes que ha afectado el ejercicio de este derecho en el trabajo de la Comisión. Cuando un compareciente ante la Comisión es también investigado en un proceso penal por los mismos hechos, el ejercicio de su derecho constitucional a no declarar contra sí mismo (art. 24.2 CE) adquiere una dimensión particular. El Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que este derecho no puede ceder ante el deber de comparecer ante una Comisión parlamentaria. En consecuencia:

- El investigado puede comparecer y guardar silencio total o parcial sin incurrir en delito de desobediencia.
- Las respuestas que voluntariamente ofrezca ante la Comisión no pueden ser utilizadas como prueba de cargo en el proceso penal, pero sí pueden condicionar la imagen pública del declarante y tienen valor político.
- La Comisión no puede tratar el silencio del compareciente como un indicio de culpabilidad equiparable al que sí puede extraer un juzgado en ciertos contextos procesales.

2.3. Otras limitaciones de naturaleza fáctica y operativa

Junto a las limitaciones de origen normativo, la práctica de esta Comisión ha puesto de relieve otras de carácter fáctico que, sin tener un origen en disposiciones jurídicas, condicionan igualmente el alcance de las conclusiones que se han podido obtener, así:

2.3..1. Ausencia de medios coercitivos de investigación

La Comisión carece de los poderes coercitivos propios del poder judicial. No puede decretar registros domiciliarios ni inspecciones de sistemas informáticos, no puede ordenar el embargo o aseguramiento de documentos, no puede intervenir comunicaciones, no puede imponer medidas cautelares de ningún tipo y no puede proteger a testigos frente a eventuales represalias mediante instrumentos legales equivalentes a los del proceso penal. Esta carencia estructural limita significativamente la profundidad a la que puede llegar la investigación de esta Comisión parlamentaria.

2.3.2. La voluntariedad de la aportación documental

Más allá del requerimiento de comparecencia personal, la Comisión no dispone de un mecanismo coercitivo equivalente para la obtención de documentación de personas privadas o de entidades que no tienen la condición de Administración pública, especialmente la navarra. Los documentos societarios privados, la contabilidad interna de las empresas, los correos electrónicos y comunicaciones privadas y los contratos entre particulares sólo pueden obtenerse si sus titulares los aportan voluntariamente o si los órganos administrativos los han incorporado a los expedientes administrativos accesibles.

2.3.3. La dimensión temporal del mandato

La Comisión tiene un mandato temporal y material delimitado. Los hechos anteriores al período de investigación o posteriores a la constitución de la Comisión, así como los contratos o actuaciones no incluidos en el acuerdo de constitución, quedan fuera de su ámbito de conocimiento. Esta delimitación, que tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica y la proporcionalidad de la investigación, impide a la Comisión ampliar su mandato por vía interpretativa o reanudar su actividad una vez que se proceda el próximo día 8 de junio al debate y votación del dictamen y sus conclusiones.

II. OBRAS OBJETO DE INVESTIGACIÓN

A lo largo de sus trabajos, la Comisión ha examinado los procedimientos de contratación, ejecución y supervisión de las siguientes obras e infraestructuras públicas, cuya financiación corrió total o parcialmente a cargo de la Hacienda Foral de Navarra o de organismos públicos dependientes de la misma: Ampliación de la 1ª Fase del Canal de Navarra,

Al respecto se encargaron por indicación de la Presidenta del Gobierno de Navarra¹² diferentes informes tanto a la Cámara de Comptos, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción (OANA) así como asesorías externas. Una vez realizados algunos informes por la OANA -a título de contrainforme- fueron realizados otros¹³ por encargo del Departamento de Cohesión Territorial a su Secretaría General Técnica, por la CEPN, así como a *motu proprio* el elaborado por la Dirección General de la Intervención General del Gobierno de Navarra. Todos ellos ha sido objeto de análisis por la Comisión y han sido sometido a contraste en las correspondientes comparecencias realizadas con los autores de los mismos.

1.-Ampliación de la 1ª Fase del Canal de Navarra

Inicialmente se proyectó construir la “Zona Regable del Canal de Navarra” en dos fases: la primera desde Valdizarbe hasta el río Aragón y la segunda desde éste hasta Ablitas. Terminada la primera fase, que incluyó en su zona de actuación aproximadamente 22.500 hectáreas de las más de 50.000 estimadas inicialmente para las dos zonas, el Gobierno de Navarra, previo acuerdo con la administración del Estado, resolvió en 2013 sin construirse la segunda fase, proceder a la ampliación hacia las riberas de los ríos Arga y Ega (hacia Tierra Estella) de aproximadamente 15.000 hectáreas. El valor estimado del contrato fue de 158.367.702,20 euros.

Por parte de la sociedad Instituto Navarro de Tecnologías de Infraestructuras Agroalimentarias (INTIA, S.A.) se aprobó la realización de un contrato de “concesión de obras públicas para la construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la Ampliación de la 1ª Fase de la Zona Regable del Canal de Navarra, se licita por procedimiento abierto, y su adjudicación se realiza a la oferta más ventajosa”. La financiación de la infraestructura se realiza mediante el denominado peaje en la sombra.

El día 15 de enero de 2014 se celebró la primera reunión de la mesa de contratación que estuvo formada por el presidente y cuatro vocales, técnicos de INTIA, y un quinto vocal, representante de la Junta de Contratación. La actuación

¹² <https://www.navarra.es/es/-/nota-prensa/la-presidenta-chivite-anuncia-tres-revisiones-exhaustivas-de-las-adjudicaciones-y-contratos-de-las-empresas-que-figuran-en-el-informe-de-la-uco-sobre-obra-publica>

¹³ <https://www.navarra.es/es/-/nota-prensa/cohesion-territorial-y-cpen-junto-a-nasuvinsa-rebaten-toda-nulidad-de-las-adjudicaciones-de-belate-y-vivienda-publica>

de la Mesa estaba prevista en los artículos 59 y siguientes de la LFC entonces vigente y, por tanto, no era un requerimiento exigible a las sociedades públicas. No obstante, los pliegos de esta contratación previeron u actuación, como mayor garantía del procedimiento.

El día 10 de febrero de 2014, antes de la celebración del acto público en el que se procedía a la comunicación de los resultados del sobre número 2 (aspectos técnicos y grado de compromiso para la obtención de fondos) y apertura del número 3 (oferta económica), el Consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local -Javier Esparza Abaurrea- realizó una rueda de prensa en la que comunicó que *“con el fin de incrementar los mecanismos de control y garantía de los procesos de decisión y en aras de una mayor transparencia, se va a acordar que en las contrataciones de más de 12,5 millones sea necesario recabar un informe de los correspondientes colegios profesionales y siendo esta la obra más importante posiblemente de la legislatura no parece muy lógico que quede exenta de esta medida, por lo que solicita a la mesa de contratación que tenga a bien considerar y analizar esta posibilidad”*.

La referencia expresa que se hizo en la rueda de prensa a los colegios profesionales no se recogió después en el acuerdo del Gobierno de Navarra.

Ese mismo día 10 de febrero, tal y como estaba previsto y comunicado a los licitadores por los cauces estipulados en la normativa, la mesa dio lectura a las puntuaciones obtenidas por los licitadores en los aspectos técnicos, que son: consorcio Acciona-Iridium 239,25 puntos y consorcio OHL-SGAB 279 puntos y tomó el siguiente acuerdo:

“Someter el procedimiento seguido a informe de los Colegios Profesionales de Ingenieros Agrónomos, de Caminos Canales y Puertos y de Economistas, de acuerdo con el criterio general comunicado por el Gobierno de Navarra a través del Consejero del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local y de conformidad con la cláusula 33.2 del PCAP”.

Recibidos los informes de los Colegios profesionales, el 7 de marzo de 2014 la Mesa acordó:

“Remitir los informes de los Colegios Profesionales que consolidan las puntuaciones del Acta nº 2, de acuerdo con la cláusula 33.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares que rige el concurso concesional, a D. Jesús María Echeverría Azcona, en su condición de Director Gerente y representante legal de la mercantil Instituto Navarro de Tecnologías e Infraestructuras Agroalimentarias, S.A., para su oportuna aprobación”.

A este respecto, debemos señalar que la cláusula 33.1 del pliego establecía de forma un tanto extraña ya que la Ley Foral de contratos en aquel entonces vigente no lo preveía de ninguna forma que *“la Mesa de contratación evaluará la*

documentación contenida en el sobre 2 en aplicación de los criterios de evaluación de ofertas descrito en el Anexo IV del presente PCAP, evaluación que remitirá al Órgano de Contratación para su aprobación”.

El día 20 de marzo de 2014, el Órgano de Contratación de INTIA, S.A. acordó y comunicó a la Mesa de Contratación:

“Aprobar la evaluación de la Mesa de contratación de la documentación contenida en el SOBRE 2 en aplicación de los criterios de evaluación de ofertas descritos en el Anexo IV del presente PCAP, de acuerdo a lo estipulado en la Cláusula 33.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, una vez revisados los informes de los Colegios Profesionales que consolidan las puntuaciones asignadas por la Mesa de Contratación y recogidas en el Acta nº2”.

Posteriormente, el día 26 de marzo de 2014 la Mesa procede a la apertura de las proposiciones económicas y, finalmente, el día 7 de abril de 2014, la Mesa, tras analizar la corrección e integridad del Plan Económico Financiero del contrato y la coherencia del PEF del contrato presentado en las propuestas con las ofertas de financiación de las entidades financieras, habiendo recibido el informe del Colegio de Economistas, así como el informe de Price Waterhouse Coopers relativo a la corrección e integridad del PEF, acordó la puntuación de este apartado, remitió la puntuación al Órgano de Contratación y propuso la adjudicación del concurso para la construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable de la Ampliación de la 1ª fase del Canal de Navarra, mediante contrato de concesión de obras públicas, al consorcio integrado por las empresas OHL Construcción y SGAB.

Esta Comisión comparte las conclusiones que la Cámara de Comptos realizó en su informe de marzo de 2015 sobre esta adjudicación y en especial considera que

1.-La recomendación contenida en el Acuerdo de Gobierno de 19 de febrero de 2014 -planteada como una medida de mayor transparencia en el procedimiento de contratación- para que los procedimientos de adjudicación de los contratos cuyo importe estimado exceda de 12,5 millones de euros, se incluyera expresamente en los Pliegos la previsión recogida en el artículo 61.3 de la entonces Ley Foral de Contratos Públicos carecía de cualquier efecto jurídico innovador del marco vigente en materia de contratación pública, ya que se limitaba a recomendar algo ya contemplado en la propia ley foral (artículo 61.3 citado) y, en este procedimiento en concreto ya se preveía en el propio pliego (cláusula 33.2). Previsión de la que la propia Mesa hizo uso al adjudicar el 27 de enero de 2014 el contrato a la empresa Price WaterHouse Coopers la asistencia técnica para la evaluación de la documentación relativa al grado de compromiso para la obtención de fondos (Sobre 2.2) y la coherencia del Plan Económico Financiero con la documentación relativa al sobre 2 presentadas en las ofertas del concurso.

2.-La realización de este tipo recomendaciones (como la que contenía la comunicación realizada por el Gobierno de Navarra a través del Consejero del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local el 10 de febrero de 2014), hechas desde la administración sobre cómo debe actuar una mesa de contratación y qué tipo de informes debía solicitar pudo afectar a la autonomía de funcionamiento de estos órganos técnicos colegiados. Además, siendo una mera recomendación que careció de cualquier efecto jurídico innovador del marco entonces vigente en materia de contratación.

2.-Adecuación Pabellón Arena

El Acuerdo de Gobierno de 5 de junio de 2017 declaró prioritario el expediente relativo a la puesta en marcha del Pabellón Multiusos Navarra Arena, autorizando al Instituto Navarro de Deporte y Juventud a celebrar los contratos que fuera necesario, lo que suponía retomar las actuaciones que quedaron pendientes en diciembre de 2013. Dentro de estos contratos se contemplaba la licitación del lote 4 y 5 para las obras de adecuación del pabellón.

El anuncio de licitación en el Portal de Contratación se publicó el 17 de agosto de 2017 por un importe máximo de licitación de 4,58 millones y con un plazo de presentación de ofertas hasta el 4 de septiembre (18 días naturales).

La propuesta técnica tenía asignada una puntuación máxima de 40 puntos (23 puntos sujetos a criterios de juicio de valor y 17 atribuibles a la aplicación de fórmulas matemáticas) y la propuesta económica 60 puntos.

La UTE Acciona-Servinabar fue la única licitadora que se presentó y obtuvo 77,90 puntos: 17,90 puntos en la propuesta técnica (12 por criterios atribuibles a fórmulas matemáticas y 5,90 por criterios sujetos a juicios de valor) y 60 puntos en la propuesta económica.

La Cámara de Comptos expresó que, en general, el procedimiento de licitación, adjudicación y ejecución del contrato fue conforme a la normativa de contratación pública.

En el mismo sentido la Oficina de Buenas prácticas y Anticorrupción manifestó que en el desarrollo de este procedimiento de contratación se respetó la legislación de contratos vigente y no se apreció irregularidad alguna que tuviera carácter invalidante.

3.-Reforma Archivo General

El Acuerdo de Gobierno de 22 de noviembre de 2017 autorizó al Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia a la celebración del contrato

relativo a las obras de rehabilitación interior del Antiguo Archivo General de Navarra y jardines.

El anuncio de licitación se publicó el 17 de enero de 2018 en el que se señalaba que el plazo de presentación de ofertas finalizaba el 5 de febrero de 2018 (18 días naturales).

La propuesta técnica tenía asignada una puntuación máxima de 30 puntos (25 puntos sujetos a criterios de juicio de valor y cinco atribuibles a la aplicación de fórmulas matemáticas) y la propuesta económica 70 puntos.

La Cámara de Comptos concluyó en su informe que *“En general el procedimiento de licitación, adjudicación y ejecución del contrato fue conforme a la normativa de contratación pública”*, reseñándose los siguientes aspectos que esta Comisión considera deben mencionarse:

- *“ Los pliegos no contenían la obligación de que los subcontratistas presentaran una declaración responsable de no incurrir en ninguna de las prohibiciones para contratar establecidas en la normativa.*
- *Los pliegos correspondientes al contrato para reformar el Antiguo Archivo General de Navarra incluían en la mesa de contratación a una persona que renunció a su participación en febrero de 2018 tras conocer las empresas que habían presentado ofertas, dado que declaró que un familiar suyo formaba parte de la plantilla de una de las mismas. A pesar de su renuncia a la participación en la mesa, consta en el expediente un informe suyo de marzo de 2018 sobre una cuestión referida al proyecto de esta obra, si bien este informe no influyó en la adjudicación.*
- *Durante el proceso de adjudicación, una persona de la mesa dejó constancia del riesgo que podía suponer adjudicar el contrato sin haber obtenido la licencia de obra para el jardín ni para la ejecución de la rampa para vehículos de acceso al sótano, si bien afirmaba que entendía correcta desde el punto de vista formal y procedimental la propuesta de adjudicación de la mesa.*
- *La baja presentada fue del 15 por ciento por lo que el importe de adjudicación ascendió a 2,44 millones.*
- *Si bien no consta en el expediente el documento justificativo de que Servinabar y Acciona estaban inscritas en el Registro de Empresas Acreditadas para la Construcción, esta acreditación constaba en el expediente de la adecuación del Pabellón Multiusos Navarra Arena, en el que se hace constar su inscripción desde marzo de 2016 y agosto de 2008 respectivamente.*
- *En marzo de 2019, la UTE solicitó un aumento del plazo de ejecución de la obra y la suspensión temporal parcial de las obras debido a imprevistos. Analizada dicha solicitud, la Resolución 248/2019 de la Directora General de Presidencia y Gobierno Abierto la denegó.*

Ante esta resolución, el 3 de junio de 2019, la UTE presentó un recurso de alzada. Aunque los trabajos debían finalizar el 18 de junio de 2019 y el incumplimiento de este plazo suponía resolver el contrato, por razones de interés público, se decidió que la adjudicataria continuara con la obra mientras se resolvía el recurso de alzada interpuesto.

Tras analizar dicho recurso, se identificaron causas de retraso achacables al contratista y otras a la propia administración, y finalmente se estimó parcialmente el recurso, concediendo una ampliación de seis meses del plazo.

- Constan, además, informes sobre el incremento de un 19 por ciento del presupuesto adjudicado tras aceptar y rechazar los precios correspondientes, modificándose el contrato al no superar el 20 por ciento establecido en la normativa. Con todo ello, el coste final de la obra ascendió a 2,90 millones con el porcentaje de desviación sobre la adjudicación señalado."*

La Cámara de Comptos expresa que las modificaciones del contrato fueron "razonables y que la modificación se tramitó adecuadamente."

Por su parte, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción en su informe sobre este contrato de obras concluyó que en el procedimiento de adjudicación del mismo "se respetó la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de contratos públicos". No obstante, la Comisión valora reseñables dos consideraciones que figuran en el mismo, aunque no se trate de irregularidades invalidantes tal como señala la OANA:

a).-sobre la valoración de las propuestas técnicas de las empresas licitadoras:

"Quien suscribe este informe considera que una valoración técnica con una extensión de un párrafo de 6-8 líneas por cada licitadora no satisface las mínimas exigencias de motivación que cabría exigir para un contrato de obras valorado en 2.866.368,86 euros. Las ofertas técnicas merecían una valoración más profunda que la que se hizo, que no desarrolló con detalle las puntuaciones que recibió cada entidad.

(...) Si bien es cierto que en el informe de valoración de los técnicos de la Mesa no se consignaron únicamente puntuaciones, se considera que la motivación de los criterios con los que se valoraron las ofertas técnicas de las licitadoras, y que llevaron a asignar las correspondientes puntuaciones, no ofreció información suficiente sobre los aspectos que fueron valorados, de modo que aquéllas pudieran mostrar su conformidad o discrepancia con dicha valoración.

b).-Sobre el factor determinante de la adjudicación:

Examinado el expediente, quiere advertirse, sin que suponga una irregularidad invalidante, que el factor o criterio que determinó la adjudicación de este contrato acabó siendo, exclusivamente, el precio ofertado, sin que la oferta técnica tuviera relevancia. Los criterios de valoración de la propuesta técnica no fueron determinantes en la adjudicación del contrato, convirtiéndose la oferta económica en el elemento clave. La oferta técnica de la UTE conformada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. fue la que obtuvo la peor puntuación técnica. A pesar de ello, la fórmula utilizada para valorar la oferta económica hizo que obtuviera la mayor puntuación global, ya que, al asignar la puntuación máxima a la oferta económica más baja, las pequeñas diferencias entre las ofertas económicas de las licitadoras produjeron importantes diferencias en los puntos obtenidos, lo que hizo que la propuesta técnica deviniera irrelevante."

4.-Colegio Público de Arbizu

La Orden Foral 40/2018 de 3 de mayo autorizó a celebrar el expediente de contratación referido a la construcción del Colegio Público de Educación Infantil y Primaria de Arbizu.

El anuncio de licitación fue publicado el 4 de mayo de 2018 con un plazo de presentación de ofertas hasta el 22 de mayo de 2018 (18 días naturales).

La propuesta técnica tenía asignada una puntuación máxima de 60 puntos (30 puntos sujetos a criterios de juicio de valor y 30 atribuibles a la aplicación de fórmulas matemáticas) y la propuesta económica 40 puntos.

Tras excluir una oferta en la fase de admisión, por no subsanar la documentación requerida, la oferta presentada por la UTE Acciona-Alegure obtuvo un total de 98,50 puntos (28,50 de los criterios sujetos a juicio de valor, 30 de los sujetos a fórmula matemática y 40 de la propuesta económica).

La Cámara de Comptos en su informe concluye que *"en general el procedimiento de licitación, adjudicación y ejecución del contrato fue conforme a la normativa de contratación pública"* reseñándose los siguientes aspectos que esta Comisión considera deben mencionarse:

- *Los pliegos no contenían la obligación de que los subcontratistas presentaran una declaración responsable de no incurrir en ninguna de las prohibiciones para contratar establecidas en la normativa.*
- *La baja presentada fue del 8,89 por ciento por lo que el contrato formalizado ascendió a 3,18 millones.*
- *La escritura de constitución de la UTE contenía un error al indicar que había sido el Departamento de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia quien había adjudicado el contrato.*

- *La obra comenzó en plazo en agosto de 2018, si bien durante 2018 solo se ejecutó el 7,4 por ciento del importe adjudicado. En marzo de 2019, la UTE solicitó la resolución del contrato y si esto no se admitía, la ampliación del plazo de ejecución en cinco meses y abono de los sobrecostes en los que se había incurrido.*

El Departamento de Educación modificó el contrato aceptando aumentar el plazo por causas imprevistas, pero solo en dos meses. La UTE interpuso recurso administrativo contra esta modificación solicitando mayor plazo de ejecución y un incremento del importe del contrato. La Orden Foral 245E/2019 estimó parcialmente dicho recurso aumentando el importe en 84.909 euros (2,67 por ciento de la adjudicación) pero manteniendo la ampliación del plazo de dos meses concedido inicialmente. Hemos verificado que los informes técnicos que soportan esta modificación son razonables y que la modificación se tramitó adecuadamente.

- *En las actas de obra que constan en el expediente figuran dos personas como jefe de obra y encargado de obra que no se corresponden con las que la UTE había previsto y comunicado al departamento inicialmente. No consta que la UTE comunicara esta modificación en el personal al departamento contrariamente a lo establecido en los pliegos.*

- *Finalmente, la obra se retrasó en 67 días sobre la fecha de finalización prevista tras la ampliación, por lo que se impusieron las penalidades correspondientes que ascendieron a 17.626 euros. El coste final de la obra ascendió a 3,32 millones cifra que supone una desviación del 4,22 por ciento respecto al importe de adjudicación."*

En relación a la UTE constituía, la Cámara de Comptos también reseñó que el 13 de junio de 2018 se constituyó en documento público la UTE para la construcción del colegio de Arbizu con unos porcentajes de participación del 75 por ciento para Acciona y del 25 por ciento restante para Alegure. Estos porcentajes de participación en la UTE se modificaron en escritura pública en octubre de 2018, pasando a ser del 99,99 por ciento para Acciona y del 0,01 por ciento para Alegure.

Por su parte, sobre este contrato de obras la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción en su informe concluyó que en el procedimiento de adjudicación del mismo se respetó la legalidad en materia contractual, si bien también identificó -como en el procedimiento de las obras del Archivo de Navarra- que "el personal técnico de la Mesa realizó un análisis que no satisface las mínimas exigencias de motivación que cabría exigir para un contrato de obras de construcción valorado en 2.887.462,55 euros, IVA excluido" así como que "Los criterios de valoración de la propuesta técnica no fueron determinantes en la adjudicación del contrato, convirtiéndose la oferta económica en el elemento clave. La forma en la que estaban configurados los criterios de valoración de la propuesta técnica en el

pliego, y la posterior valoración que se realizó de las ofertas de cada licitadora, hizo que la propuesta técnica deviniera irrelevante." Además, consideró que no hubo en los pliegos una concreción y definición suficiente de los criterios de valoración de las ofertas técnicas.

Por su parte, el informe externo¹⁴ encargado a instancias de la Presidenta del Gobierno también manifestó que *"El precio fue definitivo para obtener la puntuación más alta ya que las valoraciones subjetivas eran similares en todas las empresas"*

5.-62 VPO Egüés

El anuncio de licitación de este contrato fue publicado el 3 de septiembre de 2018 con un plazo de presentación de ofertas hasta el 15 de octubre (41 días hábiles). El contrato contenía dos lotes, uno para construir 62 VPO en Ripagaina (Egüés) con un importe máximo de licitación de 6,82 millones y otro para construir 76 VPO en Arrosadía por 9,49 millones.

Tras la solicitud correspondiente de Nasuvinsa, la Resolución 2452/2018, de 27 de diciembre, de la Directora General de Inclusión y Protección Social le autorizaba a celebrar este contrato.

La propuesta técnica de criterios cualitativos tenía asignada una puntuación máxima de 482 puntos, 38 puntos sujetos a criterios de juicio de valor y diez atribuibles a la aplicación de fórmulas matemáticas; por otro lado, la puntuación máxima de la propuesta de criterios cuantificables mediante fórmula era de 50 puntos, de los cuales 40 correspondían a la propuesta económica.

La UTE formada por Acciona Construcciones S.A y Servinabar2000 SL obtuvo un total de 47,35 puntos, repartidos así: 27,6 de los criterios sujetos a juicio de valor, 9,4 de los sujetos a fórmula matemática, y 10,35 de los criterios cuantificables mediante fórmula -10 de resto de criterios y 0,35 de la propuesta económica

5.1 Informe de la Cámara de Comptos

La Cámara de Comptos en el Informe realizado a petición de la Junta de Portavoces de este Parlamento, en su apartado IV, "Fundamento de la opción con salvedades" se indica que en la licitación y adjudicación de este contrato de obras presenta las siguientes deficiencias que la Comisión quiere reseñar:

"• La mesa de contratación prevista no incluía un representante de la Junta de Contratación Pública que debiera haber participado dado el importe del contrato, ni nombraba a personas suplentes de las previstas.

¹⁴ Realizado por la empresa consultora Echarri&Diez SLL el 9 de diciembre de 2025.

- No consta ningún acta de la mesa de contratación que acredite su constitución, sus actuaciones ni sus decisiones. Solo hemos tenido acceso a determinada documentación intercambiada entre distintas personas con propuestas de valoraciones técnicas y económicas, sin fecha ni firma.

- Los pliegos que rigieron el contrato se publicaron el 3 de septiembre de 2018 con un plazo de presentación de ofertas hasta el 10 de octubre de 2018. El contenido del sobre B relativo a los criterios cualitativos incluía un apartado referido a la implantación de la obra y el planning; por su parte, el sobre C, relativo a la propuesta de criterios cuantificables mediante fórmulas, contenía referencia a que se puntuaría la reducción en el plazo de ejecución de los trabajos respecto al previsto de 26 meses.

Dado que presentar datos sobre el plazo en el sobre B y C eran aspectos incompatibles, Nasuvinsa publicó una aclaración en el Portal de Contratación el mismo 10 de octubre en el que se establecía que en el sobre B no debía aparecer ningún dato sobre el plazo de ejecución de las obras, anulando la puntuación de dos puntos que el pliego preveía para el planning. El plazo para presentar ofertas se amplió hasta el 15 de octubre.

Esta Cámara considera que este hecho constituye una modificación sustancial del pliego que debiera haber dado lugar a un nuevo plazo de presentación de ofertas y de solicitudes de participación de al menos 30 días, dado que el procedimiento de adjudicación era el abierto superior al umbral comunitario.

Por otro lado, a pesar de las advertencias realizadas sobre el contenido de los sobres B y C, dos de las tres licitadoras, una de las cuales fue la UTE Acciona-Servinabar que resultó adjudicataria, incluyeron información sobre el plazo de ejecución en el sobre B, incurriendo en causa de exclusión, sin que conste en el expediente las razones por las que no se hizo."

La Cámara de Comptos, no realiza en este informe valoración jurídica alguna de esas deficiencias, ni considera que las mismas constituyan irregularidades invalidantes, ya que concluye que "en general el procedimiento de ejecución del contrato fue conforme a la normativa de contratación pública" reseñándose los siguientes aspectos que esta Comisión considera deben mencionarse:

- Los pliegos no contenían la obligación de que los subcontratistas presentaran una declaración responsable de no incurrir en ninguna de las prohibiciones para contratar establecidas en la normativa.

- La baja presentada fue del 0,29 por ciento por lo que el precio de adjudicación ascendió a 6,80 millones.

- La UTE se comprometió mediante declaración responsable a subcontratar un dos por ciento del presupuesto de ejecución de la obra a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro, de iniciativa social o empresas de

inserción, recibiendo por ello 2,4 puntos. No consta que Nasuvinsa verificara el cumplimiento de estos requisitos.

- El contrato se modificó por un total de 910.767 euros (un 13 por ciento del importe de adjudicación). Al respecto consta un informe técnico en el que se señala que, de este importe, 424.301 euros (seis por ciento del importe de adjudicación) se correspondían con causas imprevisibles y los 486.466 euros restantes con causas previsibles (siete por ciento del importe de adjudicación). Hemos verificado que los informes técnicos que soportan esta modificación son razonables y que la modificación se tramitó adecuadamente.

- La obra se retrasó dos meses y medio sobre la fecha de finalización prevista debido a la pandemia de la COVID-19, por lo que no procedió la imposición de penalidades.

- En octubre de 2020, la UTE solicitó indemnización por un importe de 34.747 euros por el impacto producido por la pandemia de la COVID-19. Nasuvinsa aceptó la solicitud y abonó dicha cantidad.

- El coste final de la ejecución ascendió a 7,71 millones lo que supone una desviación respecto a la adjudicación del 13 por ciento por los motivos expuestos en la modificación.

- Tras la recepción de la obra por parte de Nasuvinsa, la UTE se comprometió a dar respuesta a posibles incidencias hasta diciembre de 2025. En marzo de 2023, el director gerente de Nasuvinsa requirió a la UTE que diera solución a las incidencias pendientes (20 por ciento de las presentadas) reteniendo el aval presentado en su momento por dicha empresa."

También la Cámara de Comptos en relación con la UTE y empresas partícipes reseñó -como en el caso del contrato de las obras del Colegio de Arbizu- que en la documentación presentada en la oferta en mayo de 2018 por las empresas Acciona y Servinabar para concurrir a la licitación de la construcción de las 62 VPO se señalaba que los porcentajes de participación en la UTE serían del 80 por ciento para Acciona y del 20 por ciento para Servinabar. Al igual que en el caso anterior, estos porcentajes de participación se modificaron en escritura pública en febrero de 2019 pasando a ser del 99,99 por ciento para Acciona y del 0,01 por ciento para Servinabar.

5.2 Informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción

Por su parte la Oficina de Buenas prácticas y Anticorrupción emitió un informe que discrepando radicalmente de lo indicado por la Cámara de Comptos concluyó con lo siguiente:

"Ignorando totalmente esta previsión legal, NASUVINSA incumplió de plano la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, y el pliego de condiciones reguladoras de esta contratación, como lo prueban:

- Ausencia de autorización para contratar dictada por el Departamento del Gobierno de Navarra que ejercía la tutela de NASUVINSA (Disposición adicional novena de la LFCP).
- Ausencia de actuaciones preparatorias del contrato (artículo 138.3 de la LFCP).
- Ausencia de nombramiento de Presidencia y de persona representante de la Junta de Contratación Pública de Navarra en la Mesa de Contratación (artículos 50 y 134 de la LFCP).
- Falta de declaraciones de los miembros de la Mesa de Contratación sobre ausencia de conflicto de intereses (artículo 52 de la LFCP).
- Ausencia de resolución/acuerdo del órgano competente de NASUNVISA aprobando el expediente de contratación y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación (artículo 138.4 de la LFCP).
- Falta de aportación por parte de NASUVINSA de la documentación presentada por dos de las licitadoras por no disponer de ella (principio de transparencia recogido en el artículo 2 de la LFCP).
- Ausencia de todo tipo de actas de la Mesa de Contratación (cláusula 19 del Pliego de condiciones).
- No exclusión de la licitadora que acabó siendo la adjudicataria por haber incluido información en el Sobre B que únicamente debía aparecer en el Sobre C (cláusula 18 del Pliego de condiciones).
- Ausencia de propuesta de adjudicación formulada por la Mesa de Contratación (artículos 51.1.h) y 136.1 de la LFCP).
- Firma del secretario de la Mesa en el documento de adjudicación (el secretario de la Mesa no era el órgano de contratación, según la cláusula 2 del Pliego de condiciones).
- Adjudicación del contrato a una UTE sin estar constituida y sin haber presentado la documentación que ordinariamente se exige a una licitadora antes de formular la propuesta de adjudicación (cláusula 23 del Pliego de condiciones).
- Falta de declaraciones de los subcontratistas de no estar incurso en causas de prohibición para contratar (artículo 107.1 de la LFCP).
- Consideración como imprevisibles de circunstancias que no tenían tal carácter para modificar el contrato sin exceder el límite marcado en la LFCP (artículo 114.3 de la LFCP, teniendo en consideración la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del consejo, de 26 de febrero de 2014).
- Falta de publicación de las actas de la Mesa de Contratación (artículo 88.2.e) 7º de la LFCP).

El artículo 116.2 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, considera causa específica de invalidez de los contratos celebrados por las Administraciones Públicas, las causas de nulidad establecidas con carácter general en la legislación reguladora del procedimiento administrativo.

El artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra ha podido comprobar que NASUVINSA ignoró todos los principios de la contratación pública y los más elementales principios del derecho administrativo.

La omisión de trámites esenciales en este procedimiento de contratación fue de tal entidad que NASUVINSA no ha podido explicarla con una argumentación técnico jurídica mínimamente razonable. No es de recibo que el Director Gerente de NASUVINSA afirme en el año 2025 que a NASUVINSA no le resultan de aplicación las prescripciones de la LFCP que exigen, como actuaciones preparatorias de un expediente de tramitación ordinaria, el Informe de necesidad razonado de la unidad gestora de este contrato, el informe jurídico y la fiscalización de la Intervención, como tampoco es aceptable que defienda, en relación con la ausencia de Presidencia de la Mesa de Contratación, que no resulta de aplicación a NASUVINSA las previsiones de la LFCP sobre la Mesa de Contratación.

Igualmente es insostenible que el Director Gerente de NASUVINSA justifique la ausencia del representante de la Junta de Contratación en que el valor estimado de cada lote licitado no excedía de 10.000.000 euros, cuando la LFCP es totalmente clara al respecto, y así se ha pronunciado la Junta de Contratación Pública, al afirmar que en las mesas de contratación de todos los contratos cuyo valor estimado supere los 10.000.000 euros, con independencia del valor de los lotes que los compongan, es preceptiva la participación de una persona representante de la Junta de Contratación Pública de Navarra designada por esta a solicitud del órgano de contratación.

Por último, tampoco es de recibo que el Director Gerente de NASUVINSA declare que el órgano de contratación de NASUVINSA no tiene que dictar una resolución aprobando el expediente y disponiendo de apertura del procedimiento de adjudicación.

La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, en el ejercicio de las funciones de prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación que tiene asignadas por la Disposición adicional decimoctava de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril,

de Contratos Públicos, y por el artículo 7.1 de la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, considera que la acumulación de incumplimientos flagrantes, evidentes y palmarios en la actuación de NASUVINSA en el expediente del contrato de Obras de construcción de 62 Viviendas de Protección Oficial a promover sobre la parcela BF-2.3 de Ripagaina en Valle de Egüés con destino a arrendamiento, excede de meras irregularidades administrativas.

Es cuanto se informa desde el punto de vista jurídico a los efectos oportunos."

La Comisión a los efectos de las conclusiones de este dictamen quiere reseñar que en la comparecencia realizada por la Directora de la OANA se dijo por parte de ésta lo siguiente:

SR. LECUMBERRI URABAYEN: Por eso le quería preguntar, ¿no ha lugar a ninguno de los actos que están regulados en el capítulo 5 de conclusiones, archivo, procedimiento sancionador, remisión a la Fiscalía, jurisdicción del Tribunal de Cuentas? Quiero decir, siendo informes, ¿no ha lugar a ninguna de estas actuaciones o ha habido alguna de estas actuaciones derivadas de los informes que ustedes han realizado?

SRA. EGINOA ANTXO: No, lo que he dicho yo antes, en dos de los procedimientos a los que se refieren esos informes hay una denuncia anónima que inicia en un procedimiento de investigación, una denuncia anónima de inicio del procedimiento de investigación y expresamente pide resolución. Bueno, eso forma parte de un procedimiento de investigación. Pero todavía no hemos iniciado ni hemos actuado nada. Pero a raíz de los informes, si ha habido alguna de esas actuaciones que usted me ha dicho, no, obviamente no.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: Ya por último, última pregunta. De todos los informes que ha realizado y de todo lo que ha investigado, informado, analizado, como quiera llamarlo, en la OANA, ¿se ha detectado —que es el fin último de esta comisión, vuelvo a recordar— alguna actuación irregular, alguna actuación de mordidas?

SRA. EGINOA ANTXO: Irregular, sí. Mordidas, no. Irregular sí, hombre, varias.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: Irregular desde el punto de vista de...

SRA. EGINOA ANTXO: En vía administrativa. Sí.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: Eso es, ¿exclusivamente en vía administrativa?

SRA. EGINOA ANTXO: Sí¹⁵

¹⁵ Diario de Sesiones de la Comisión nº 30, de 4 de marzo de 2026, pp. 29 y 30

Más adelante la Directora respondió así.

“SR. ARAIZ FLAMARIQUE: (...) Mi última pregunta, a la vista de todo esto, se la ha formulado el señor Lecumberri, yo intentaré de forma más directa. ¿Del conjunto de los informes realizados o de alguno de ellos, los que ustedes han realizado, de alguno de ellos en concreto se puede deducir la existencia de prácticas corruptas o en algún procedimiento de contratación estamos simplemente ante irregularidades detectadas por ustedes, irregularidades o ilegalidades administrativas en las que no se detecta conflicto de intereses o prácticas corruptas?”

SRA. EGINOA ANTXO: ¿En los informes...?”

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: Que han realizado ustedes.

SRA. EGINOA ANTXO: En el momento de hacer los informes, no.

SRA. EGINOA ANTXO: (...) Su pregunta era si de los informes se deducía algún supuesto de corrupción o conflicto de intereses. La respuesta es: no¹⁶”.

En otro momento de la comparecencia la Directora señaló:

SR. GARCÍA JIMÉNEZ: No, pero entiendo que esas irregularidades, no meras irregularidades administrativas, sino irregularidades en el proceso de contratación de obra pública conllevan en sí¹⁷...

SRA. EGINOA ANTXO: En sí mismas no conllevan, no tienen por qué conllevar corrupción.

Y a otro parlamentario respondió:

SR. GARRIDO SOLA: Pero le quiero hacer una primera pregunta. ¿La ausencia de procedimiento, la ausencia de garantía, si quiere, dentro del procedimiento administrativo de las adjudicaciones o licitaciones, más allá del debate jurídico, que luego entraremos, constituye por sí misma un indicio de corrupción?”

SRA. EGINOA ANTXO: ¿Por sí misma, si constituye un indicio de corrupción?”

SR. GARRIDO SOLA: ¿Usted considera...?”

SRA. EGINOA ANTXO: No, puede deberse muchas veces a desconocimiento.

SR. GARRIDO SOLA: Con lo cual, lo digo por separar a...

SRA. EGINOA ANTXO: Por sí misma, directamente, no.

¹⁶ *Ibidem* pp. 45 y 46

¹⁷ *Ibidem* p. 63

SR. GARRIDO SOLA: Con lo cual le digo, por separar ámbitos del debate del procedimiento administrativo, que da garantías, si se quiere, de que no ha habido corrupción, y otra cosa es hablar de indicios de corrupción.

SRA. EGINOA ANTXO: Sí. O sea, el cumplimiento de la ley siempre es una garantía, pero no suficiente, también eso es verdad.

que han realizado en relación con los informes sobre estas cinco obras o licitaciones, ¿han encontrado ustedes algún indicio de corrupción?

SRA. EGINOA ANTXO: No como tal, no.

SR. GARRIDO SOLA: Si hubieran encontrado ustedes algún indicio de corrupción, ¿hubieran abierto algún tipo de investigación, ahora sí, de procedimiento de investigación para determinar si, efectivamente, hubiera habido corrupción?

SRA. EGINOA ANTXO: Si hay indicio de cualquier delito debemos remitir el expediente a Fiscalía, sí.

SR. GARRIDO SOLA: Con lo cual, ¿al no haberlo realizado, entienden que, por lo analizado hasta la fecha, por lo que ustedes saben, no hay ningún indicio claro de delito?

SRA. EGINOA ANTXO: En nuestro alcance, no¹⁸.

5.3 Informe de la Corporación Empresarial de Navarra

Por parte de diferentes técnicos¹⁹ que prestan servicio en la Corporación Pública Empresarial de Navarra (CPEN) y de Nasuvinsa, a encargo del Director Gerente de la CEPEN, el 29 de septiembre de 2025, elaboraron un informe bajo el título "Consideraciones jurídicas a los informes de investigación emitidos por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra en relación c los contratos de obras de construcción de viviendas de protección oficial adjudicados por Nasuvinsa a la UTE compuesto por Acciona Construcción S.A. y Servinabar 200 S.L."

En este documento se discrepó por sus autores con la nulidad de pleno de derecho con la que concluyó la OANA en relación con la adjudicación de este contrato de construcción de 62 viviendas de VPO. Manifestaron su desacuerdo radical con la conclusión que obtuvo la OANA manifestando que Nasuvinsa había ignorado en este procedimiento contractual los principios de

¹⁸ *Ibidem* pp. 65 y 66.

¹⁹ El Director jurídico y el Director de compras de la CEPN la Directora Jurídica y de Compras de Nasuvinsa.

la contratación pública y los más elementales principios de derecho administrativo²⁰.

No obstante sí que reconocieron que había partes del informe de la OANA en relación a irregularidades concretas que compartían, aunque no en todas sus consecuencias jurídicas²¹.

5.4 Informe de PKF Attest

Por indicaciones de la Presidenta del Gobierno, también desde la Dirección de la CEPN, se encargó a una empresa auditora la realización de un “Informe de Procedimientos Acordados sobre las adjudicaciones efectuadas por Navarra de Suelo y Vivienda SAU a la UTE Acciona-Servinabar”²².

En este informe se analizan diversos aspectos de la contratación a los que desde Nasuvinsa como poder adjudicador se debía de haber dado cumplimiento. En concreto se analiza el cumplimiento de los artículos 42, 56, 70, 97 y siguientes, 102.1 y

²⁰ Así manifestaron, por medio del Director Jurídico de la CEPN que “consideramos que de la documentación que existe ya hemos reconocido que existen irregularidades manifestadas por la OANA, respecto a algunas, estamos de acuerdo con ellas, otras no estamos de acuerdo en el efecto o la consecuencia de la irregularidad y otras en las que no estamos para nada de acuerdo desde el punto de vista jurídico. Pero sí que entendemos que respecto a esa manifestación que hace la OANA de que Nasuvinsa ignoró todos los principios de la contratación pública y los más elementales principios de derecho administrativo, consideramos que no es una afirmación acertada cuando hay un pliego, hay una publicación en Europa, hay una publicación en el portal de contratación de Navarra, hay un contrato, hay un informe de modificación de ese contrato, hay una publicación de la modificación del contrato. Todo eso son cuestiones o exigencias que marca la Ley Foral de Contratos.” Diario de Sesiones de la Comisión de Investigación sobre licitaciones de obras públicas del G.N. Núm. 34 / 18 de marzo de 2026, p. 53.

²¹ SR. ARAIZ FLAMARIQUE: (...) Entonces mi pregunta es: ¿por qué no han analizado todos los apartados del informe de la OANA y solo unos?

SR. ALEIXANDRE MICHEO: Porque consideramos que lo que hemos plasmado en nuestro documento son los que tenemos algún tipo de discrepancia jurídica con lo que ha dictaminado la OANA. Las otras cuestiones son, como ha reflejado la OANA, irregularidades que están ahí en el expediente y respecto de las cuales estamos de acuerdo. En algunas irregularidades que la OANA manifiesta que hay un efecto jurídico concreto no estamos de acuerdo. Sí que estamos de acuerdo en la irregularidad, pero no en la consecuencia de la irregularidad. Pero, vamos, cuando no nos manifestamos sobre alguno de los puntos que la OANA se ha pronunciado, lógicamente es que no tenemos nada que manifestar desde el punto de vista jurídico.

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: Se lo digo porque el informe de la OANA tiene dieciocho apartados. De estos dieciocho apartados, en ocho en concreto ustedes no dicen nada. Es decir, en el 44 % de estos apartados de la OANA se quedan sin respuesta jurídica, entiendo, a la vista de lo que acaba de manifestar, que consideran que no hay discrepancia sobre la valoración que hace la OANA y sí que hay discrepancia en los que ustedes analizan.

SR. ALEIXANDRE MICHEO: Correcto. Eso es.” *Ibidem* p.5.

²² PKF Attest lo realizó el 17 de septiembre de 2025. El informe no constituye, propiamente dicho, una auditoría, sino que se emitió para analizar si la adjudicación cumplió con lo establecido en la Orden Foral 27/2023, de 5 de abril, de la Consejera de Economía y Hacienda, más en concretamente con los procedimientos descritos en el apartado 2 del Anexo de dicha Orden denominado “En relación con la contratación pública”.

114 de la Ley Foral 2/2018, de contratos públicos. La Comisión constata, en buena parte de ellos, incumplimientos señalándose expresiones tales como: “no se dispone del acta de admisión de los participantes² “no se nos ha facilitado de los licitadores documentación soporte relacionado con dicho aval”, “no se nos han facilitado las actas de apertura ni valoración(...) lo que imposibilita realizar las comprobaciones necesarias entre las distintas ofertas presentadas (...) Desconocemos si la mesa analizó esta circunstancia [la inclusión en el sobre B del tiempo de ejecución cuando debería de haber figurado en el C] al no disponer de las actas”, “la publicación [en el Diario Oficial de la U.E] se ha efectuado fuera de plazo, incumpliendo así los requisitos de publicidad establecidos”...

5.5 Informe de la Intervención General del Gobierno de Navarra

En el informe de 1 de octubre de 2025 emitido por la Intervención General de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se señaló, en relación con uno de los temas centrales del informe de la OANA señalando que

“Así que hemos de rechazar tajantemente la aplicación a las sociedades públicas de lo dispuesto en varios preceptos de la LFCP que son objeto de cita en el informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra como susceptibles de disciplinar los procedimientos de licitación”

También sobre esta misma cuestión se había pronunciado la Cámara de Comptos en su informe manifestando que

“En relación con los contratos adjudicados por Nasuvinsa, que es un poder adjudicador, pero no una administración pública, señalamos que su preparación y adjudicación están sujetas a la normativa de contratación pública, y en lo relativo a efectos y extinción, les son de aplicación las normas de Derecho Privado, salvo lo establecido en la normativa de contratación pública sobre condiciones especiales de ejecución, modificación y subcontratación. Esto implica que le serían de aplicación los artículos contemplados en el intervalo 1-130 de la Ley Foral 2/2018”.

6.-46 VPO Ripagaina

En octubre de 2022, tras la solicitud de autorización de Nasuvinsa para celebrar el contrato, la Dirección General de Vivienda dio el visto bueno para tramitar este expediente de contratación.

El anuncio de licitación de este contrato fue publicado el 21 de octubre de 2022 con un plazo de presentación de ofertas hasta el 2 de diciembre (42 días hábiles). El contrato contenía dos lotes, uno para construir 46 VPO en Ripagaina (Pamplona)

con un importe máximo de licitación de 8,40 millones, y otro para construir 47 VPO en otra parcela de Ripagaina (Pamplona) por 8,07 millones.

Este contrato contó con financiación procedente de los Fondos Next Generation en un 24,06 por ciento para el lote 1 y en un 25,64 por ciento para el lote 2. La propuesta de criterios cualitativos tenía asignada una puntuación máxima de 50 puntos sujeta a criterios de juicio de valor y la propuesta de criterios cuantificables mediante fórmula otros 50 puntos, de los cuales 15, correspondían a la propuesta económica.

Las obras se adjudicaron a la UT Acciona-Servinabar cuya oferta obtuvo la mayor puntuación de las tres presentadas (de un total de 100 puntos obtuvo 71,51) siendo excluidas las otras dos ofertas presentadas, una, por no superar la puntuación mínima en la oferta técnica que era de 26 puntos y, la otra, por presentar una oferta económica superior al importe de licitación del pliego.

6.1 Informe de la Cámara de Comptos

La Cámara de Comptos manifestó en su informe sobre este contrato que, en general el procedimiento de licitación, adjudicación y ejecución del contrato fue conforme a la normativa de contratación pública pero puso de relieve los siguientes aspectos:

- *El informe técnico de valoración de las ofertas señaló que constaba la presentación de un sobre en blanco por una empresa calificando a dicha oferta como no presentada.*

- *La proposición que obtuvo una puntuación técnica más alta, presentó una oferta económica superior al importe de licitación siendo eliminada del procedimiento, tal y como establecían los pliegos. Esta actuación, en nuestra opinión, carece de lógica y más considerando que la empresa que la realizó ya había resultado adjudicataria de otros contratos con otras administraciones públicas.*

A pesar de lo anterior, Nasuvinsa, dado que esta obra estaba financiada parcialmente con fondos europeos, completó en marzo de 2025 un documento referido a posibles riesgos denominados “banderas rojas”, en el que no consideraba que hubieran existido patrones de ofertas inusuales.

- *La baja presentada fue del siete por ciento, por lo que el importe de adjudicación ascendió a 7,81 millones.*

- *El contrato se modificó por 529.603 euros (un siete por ciento del importe de adjudicación). Al respecto consta un informe técnico en el que se concluye que la modificación era necesaria, ya que se había tenido que modificar el proyecto inicial para una adecuada ejecución de la obra.*

- *La UTE se comprometió a contratar a tres personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, o que fueran perceptoras de renta garantizada o víctimas de violencia género. Además de ser un criterio*

social que otorgaba puntos en la licitación, este aspecto se consideraba una condición especial de ejecución, y su incumplimiento conllevaba la imposición de una penalidad equivalente al 20 por ciento del importe del contrato.

Nasuvinsa solicitó en agosto de 2025 la acreditación de este requisito a la UTE antes del 4 de septiembre. A la fecha de redacción de este informe solo ha obtenido la justificación adecuada para una de las tres personas. La UTE sigue sin acreditar correctamente la situación de las otras dos personas, por lo que Nasuvinsa, tal y como señaló en su requerimiento a la UTE, deberá adoptar las medidas legales oportunas.

- La obra se retrasó 100 días sobre la fecha de finalización prevista, recepcionándose la misma, según acta, en marzo de 2025. De estos días de retraso, solo está justificada la demora en 48 días. Nasuvinsa está analizando a la fecha de redacción de este informe la causa de la demora en los 52 días restantes."

6.2 Informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción

También el contenido de este informe discrepa en algunos aspectos con el de la Cámara de Comptos, y aunque manifiesta que no se aprecia perjuicio económico para el sector público de Navarra dado que no se alcanzó el valor estimado del contrato sí que ajuicio de esta organismo existen distintas irregularidades o deficiencias en el procedimiento. Así se pone de manifiesto en el informe que:

"1.- NASUVINSA incumplió la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, por las siguientes causas:

- Ausencia de actuaciones preparatorias del contrato (artículo 138.3 de la LFCP).
- Ausencia de resolución/acuerdo del órgano competente de NASUNVISA aprobando el expediente de contratación y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación (artículo 138.4 de la LFCP).

La falta de actuaciones preparatorias y, principalmente, de acto administrativo del órgano de contratación de NASUVINSA aprobando el expediente de contratación, son causa suficiente de nulidad del procedimiento, por la sencilla razón que no hubo acto de aprobación de tal procedimiento.

2.- Se observa una inacción de NASUVINSA en garantizar el cumplimiento de esta condición especial de ejecución del contrato por parte de la adjudicataria.

- Por último, esta Oficina considera que NASUVINSA debió analizar con detalle la oferta económica de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. como indicio de práctica colusoria.

Esta entidad, que presentó la mejor oferta técnica, con diferencia respecto a la oferta técnica de la entidad que resultó adjudicataria, presentó una oferta económica que resultó anómala por su importe, al exceder el precio máximo de

licitación en 820.807,36 euros, cuando está comprobado que se trata de una entidad que ha resultado adjudicataria de numerosos contratos públicos en distintas administraciones, por lo que tiene perfecto conocimiento sobre la forma de realizar ofertas.

NASUVINSA, a través de la Presidenta de la Mesa de Contratación, declaró que NO hubo patrones de ofertas inusuales en este procedimiento.

Esta Oficina advierte que en este procedimiento de licitación se presentó una oferta con un precio que no tenía sentido por ser excesivamente alto, sin ningún motivo aparente, lo cual constituye una señal o indicio de posible caso de colusión, como advirtió la Comisión Europea en su Comunicación relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública (2021/C 91/01)."

6.3 Informe de los exgerentes de Nasuvinsa

Con fecha 24 de octubre de 2025, las personas que ostentaron el cargo de Directores Gerentes de la sociedad pública Navarra de Suelo y Vivienda (NASUVINSA) en los periodos, respectivamente, octubre de 2015 a agosto de 2019 y enero de 2020 a octubre de 2023 remitieron a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción un escrito de alegaciones o manifestaciones sobre los informes que esta oficina había realizado sobre las adjudicaciones de los contratos de adjudicación de viviendas de VPO que se analizan en este documento.

El escrito se iniciaba con el siguiente párrafo:

"Procede llamar la atención, en primer lugar, que los Informes de la OANA adolecen de un conjunto de errores jurídicos graves e impropios, mostrando un rigor jurídico incompatible con la relevancia de sus conclusiones y con la dureza y carácter categórico e incluso simplemente subjetivo de muchas de sus afirmaciones, lo que solo puede rechazarse por carecer de todo fundamento."

En el escrito manifestaban su disconformidad con los criterios e interpretaciones jurídicas que la OANA había expresado en sus informes sobre las adjudicaciones de los dos contratos de viviendas de VPO.

Así sobre aspectos nucleares de los informes de la OANA los exgerentes indicaron:

1.-No tienen ninguna duda de que a NASUVINSA no le resultan de aplicación los artículos 131 y siguientes de la LFCP (salvo en aspectos que versan sobre la ejecución del contrato, a saber, la modificación, la subcontratación y las condiciones especiales de ejecución, nada de lo cual viene al caso), lo que conduce sin solución de continuidad al inmediato y automático decaimiento de una buena parte de las supuestas irregularidades informadas por la OANA.

2.- Se denuncia también repetidas veces en los Informes de la OANA que los contratos formalizados por NASUVINSA son nulos por aplicación de las causas de nulidad de pleno Derecho contempladas en el artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1

de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, y, en particular, por el supuesto de nulidad previsto en la letra e), esto es, la nulidad de los actos *“dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.”*

Pues bien, para los exgerentes, la aplicación de este precepto a estos contratos supone desconocer nuevamente la naturaleza jurídica de NASUVINSA, la LFCP, o ambas. En efecto, lo cierto es que el artículo 47 de la LPAC solo se aplica a los actos administrativos, es decir, a los actos dictados por las Administraciones Públicas, pero nunca a los actos o decisiones de las sociedades públicas que, como es sobradamente conocido, no son administraciones públicas.

Por eso, manifiestan que *“contraviniendo de nuevo esta realidad jurídica, los Informes de la OANA descansan en la aplicación indebida tanto del artículo 116.2 de la LFCP como del artículo 47.1.e) de la LPAC, cometiendo un nuevo error jurídico grave que invalida sus conclusiones, sustentadas en unos motivos de nulidad que no existen”*.

3.- Sobre los apartados del Informe de la OANA que se refieren a la ausencia de documentación vinculada con actas, propuesta de resolución y sobres de las ofertas de los licitadores, lo que llevó a ese organismo a afirmar que *“lo que ocurre es que en este procedimiento tramitado por NASUVINSA hubo un desprecio absoluto por el procedimiento legalmente establecido”*, los exgerentes manifiestan que la vista de la documentación que ha sido facilitada por NASUVINSA que en el curso del procedimiento de licitación objeto de investigación hubo la trazabilidad suficiente del procedimiento es evidente, sin que quepa concluirse que no hubo procedimiento de licitación, y mucho menos que hubo un desprecio absoluto del procedimiento. Concluyen este apartado manifestando que *“Esta afirmación es totalmente ajena a la realidad de los documentos que han sido facilitados”*.

A modo de conclusión manifiestan que:

“En resumidas cuentas, la valoración final del Informe de la OANA no es aceptable al resultar de un análisis del expediente sin rigor jurídico en una sucesión de errores impropios, valoraciones incorrectas, criterios jurídicos discutibles y juicios de valor del todo improcedentes que lo invalidan de plano y frente al que debemos mostrar nuestro más firme desacuerdo.”

7.-Desdoblamiento Túnel de Belate

7.1 Necesidad de desdoblamiento

La Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras, establece las condiciones que deben cumplir dichos túneles, tanto los de nueva construcción como los existentes en el momento de entrada en vigor

de la directiva, que deberán someterse a las correspondientes obras de adecuación. La red transeuropea de carreteras incluye carreteras tanto de la Red de Carreteras del Estado como de diversas redes de titularidad autonómica.

La citada directiva exigía que los túneles estuviesen adecuados a 30 de abril de 2019. Ante el incumplimiento por el Reino de España de los plazos de adecuación en una parte de esos túneles, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción (2019-2280) mediante el Dictamen Motivado emitido el 3 de diciembre de 2020, en el que se le insta a tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Entre los túneles que incumplen la Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, se encuentran dos túneles cuya titularidad corresponde a la Comunidad Foral de Navarra, los de Belate y Almandoz. El cumplimiento de la directiva obliga a la duplicación de calzada de ambos túneles. Una vez en servicio los nuevos túneles, se procederá a mejorar todas las instalaciones de los túneles existentes. La inversión estimada para la ejecución de las obras alcanza los 180,18 millones de euros.

El Gobierno de Navarra debe, por tanto, para cumplir con la Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, y en el marco del Procedimiento de Infracción 2019-2280, realizar estas obras para que los citados túneles estén adecuados a los requisitos mínimos de seguridad que la directiva establece. La subvención que se regula en el actual real decreto tiene como finalidad colaborar en la financiación de estas obras de adecuación.

El incumplimiento de estas prescripciones, además de suponer un compromiso para la seguridad vial, pone en riesgo al Estado español al estar el procedimiento de infracción en marcha cuyo incumplimiento puede llegar a suponer sanciones pecuniarias. Existen por tanto razones de interés general que justifican la colaboración del Estado en la financiación de las obras.

Para la financiación de estas obras el Gobierno de Navarra obtuvo del Gobierno del Estado una subvención nominativa por importe 40.00.000 de euros durante los ejercicios de 2024, 2025 y 2026 que fue aprobada mediante el Real Decreto 1088/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la concesión directa de una subvención en el ejercicio 2024 a la Comunidad Foral de Navarra para la adecuación de túneles a la Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre requisitos mínimos de seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras.²³

El desdoblamiento del túnel de Belate, situado en el corredor de la N-121-A entre Pamplona y la frontera francesa, constituye una de las infraestructuras viarias de mayor entidad abordadas por la Administración Foral en las últimas décadas. La obra está consistiendo en la excavación y habilitación de un segundo tubo paralelo al túnel existente, con objeto de mejorar la seguridad vial y la capacidad de tráfico

²³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-21704

en este eje de comunicación de relevancia estratégica para la conexión de Navarra con Europa.

La Comisión, a lo largo de sus trabajos, ha prestado especial atención a este contrato y a los procedimientos seguidos por la mesa de contratación, a la composición y actuación de sus miembros, y a la eventual existencia de presiones o injerencias externas sobre el proceso decisorio, habida cuenta de que este expediente fue objeto de señalamientos y denuncias específicas que motivaron, en parte, la constitución de la propia Comisión de investigación parlamentaria.

7.2 . Cuestiones analizadas

7.2.1 Antecedentes

Mediante Orden Foral 35/2021, de 18 de mayo, del Consejero de Cohesión Territorial, se procedió a la aprobación provisional del proyecto de trazado de la "Duplicación de los túneles de Belate y Almandoz en la carretera N-121-A (Pamplona-Behobia)".

Por Orden Foral 88/2022, de 1 de diciembre, del Consejero de Cohesión Territorial, se

aprueba definitivamente el proyecto de construcción de "Duplicación de los túneles de Belate y Almandoz en la carretera N-121-A (Pamplona-Behobia)".

Por Resolución 1/2023, de 12 de enero, del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras se aprobó el proyecto de construcción de la "Duplicación del Túnel de Belate", con un presupuesto de obras de 95.108.724,98 euros (IVA incluido).

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de enero de 2023, tras un ajuste de las anualidades, se autorizó al Director General de Obras Públicas e Infraestructuras la celebración del contrato de obras del el proyecto de construcción de la "Duplicación del Túnel de Belate".

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 1 de febrero de 2023, por el que se declara urgente, a los efectos de la expropiación forzosa, la ocupación de los bienes y derechos afectados por las obras comprendidas en el proyecto de "Duplicación de los túneles de Belate y Almandoz en la carretera N-121-A (Pamplona-Behobia)".

Por Resolución 116/2023, de 6 de febrero, del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras, se aprobó el expediente de contratación de las obras del proyecto de construcción de la "Duplicación del Túnel de Belate", y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación. En el punto 4 de la Resolución se designó, al amparo de lo establecido en el artículo 134 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos, los componentes de la Mesa de contratación, cuya

presidencia recayó en D. Jesús Polo Soriano, Director del Servicio de Nuevas Infraestructuras.

Por Resolución 1239/2023, de 26 de diciembre, del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras, se acordó la adjudicación de las obras contenidas en el proyecto de construcción de la "Duplicación del Túnel de Belate" a la UTE formada por las empresas Acciona Construcción S.A./Excavaciones Fermín Osés S.L. y Servinabar 2000 S.L. por un importe de 76.086.980 euros (IVA incluido) y un plazo de ejecución de 45 meses.

7.2.2 Actuación de la mesa de contratación

A).-Componentes

La Mesa de Contratación -de acuerdo con lo aprobado por el Director General de Obras Públicas e Infraestructuras tal como se ha indicado- quedó conformada por las siguientes personas: como Presidente Jesús Polo Soriano, como vocales Guillermo Vallejo Giner, Francisco José Ansorena Castillejo, José Francisco López García, Pablo González Sánchez, Eva Mier Mendiguchia²⁴, Jesús Muñoz Apesteguía y como vocal-secretario, Lorenzo Serena Puig.

La Comisión ha constatado que entre los componentes de la Mesa se produjo un clima de tensión y desavenencias personales que quedó reflejado en las comparecencias que todos los componentes de la misma realizaron entre el 14 de octubre y el 5 de noviembre de 2025²⁵, sin que se haya podido acreditar que dicho clima tuviera influencia en las posiciones que cada miembro de la Mesa mantuvo en las decisiones adoptadas por ésta, pero impidió que se hubieran celebrado más reuniones presenciales que podrían haber servido para debatir directamente las cuestiones que se plantearon a la hora de valorar los criterios de la oferta técnica, así como las diferencias surgidas en la acreditación de la solvencia técnica.

B).-Actas

La Mesa de contratación elaboró y aprobó un total de 6 actas, si bien la mayoría de las reuniones de celebradas no fueron presenciales sino por medio de correos electrónicos, incluso en alguna reunión presencial ha quedado acreditado que no se llegó a levantar acta por parte del Secretario²⁶.

²⁴ Con fecha 19 de abril de 2023 esta persona solicitó causar baja en el procedimiento de licitación, pasando a formar parte de la Mesa, vocal suplente de la Junta de Contratación, Gonzalo Pérez Remondegui.

²⁵ Sus manifestaciones quedaron reflejadas en los Diarios de Sesiones de la Comisión nº 1 al 8.

²⁶ En la comparecencia el Secretario de la Mesa así lo reconoció: VER DIARIO DE SESIONES

Las actas aprobadas fueron las siguientes ²⁷ : la del 23 de marzo de 2023 sobre apertura del sobre nº 1 de documentación administrativa, la del 11 de marzo de subsanación del sobre 1 y apertura del sobre 2 “Propuesta de criterios cualitativos”; la del 31 de agosto de 2023 de valoración del sobre 2 -en la que 3 vocales emitieron votos particulares-, la de 6 de septiembre de 2023 de apertura del sobre 3 “Propuestas criterios cuantificables mediante fórmulas”, la de 4 de octubre de 2023 de examen de documentación y requerimiento de subsanación -a este acta se emitieron otros tres votos particulares el 19 de octubre de 2023 por otros tantos vocales-, y la de 23 de octubre de 2023 de examen de documentación y propuesta de adjudicación.

El 3 de noviembre de 2023 el Interventor delegado en el Departamento de Cohesión Territorial emitió el preceptivo informe en que manifestó que fiscalizaba positivamente *“el expediente pero, habida cuenta de la existencia de votos particulares del Secretario de la Mesa, del vocal representante de la Junta de Contratación y del vocal interventor y de lo señalado en las consideraciones, formula reparo no suspensivo de la tramitación del expediente e informa al Director General de Obras Públicas e Infraestructuras, órgano competente para la adjudicación, de las incidencias y circunstancias señaladas.”*

Este reparo no suspensivo se produjo tras una reunión de este interventor delegado con el Director General de la Intervención, la Jefa de Sección, tras consulta previa con un letrado, reconociendo que esa reunión se hizo a instancias suyas, que en ningún caso fue obligado a fijar esa posición no tuvo la sensación de que en esa reunión se le estaba intentando coartar.

En todo caso, cuando fue requerido en la Comisión sobre por qué su reparo no se encuadraba en ninguno de los 6 supuestos que el artículo 101.2 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra recoge para la consideración de reparos suspensivos manifestó:

“¿Por qué? Porque se había constituido una mesa, porque había actas, había actas suscritas, había acuerdos adoptados por mayoría, había una propuesta de la mesa. Entonces entendimos que el procedimiento existía y estaba bien hecho, pero dentro de ese procedimiento existía esta parte de la evaluación técnica que teníamos dudas de si anulaba todo el procedimiento. Y el interventor general me dijo que no porque yo no tenía ninguna prueba de que se hubiera manipulado ninguna puntuación, de que hubiera habido

²⁷ Todas las actas, junto con los votos particulares emitidos, se encuentran en el Portal de Contratación de Navarra en la siguiente dirección: <https://hacienda.navarra.es/sicpportal/ctaDatosAdjudicacion.aspx?cod=8388&Ticket=2401171002174824E9F9> 18s5786

ninguna variación, entonces que fuera no suspensivo, que pusiera voto particular y que el reparo fuera no suspensivo.²⁸

C).-Votos particulares

La Comisión ha constatado la existencia de diferentes votos particulares emitidos por dos vocales jurídicos (el secretario y el representante de la Junta de Contratación) y por el interventor delegado.

El contenido y argumentos de los votos particulares puede ser resumido así:

1).- Falta de motivación suficiente el informe de valoración, en contra de lo exigido por el legislador (artículo 100.3 LFCP), no expone las razones que justifican las puntuaciones, ni expresa las ventajas de unas ofertas frente a otras. El documento de evaluación (tanto en su versión inicial de fecha 30 de mayo, como en la posterior de 12 de junio de 2023 o en la última recibida), no está fundado, pues no responde a lo que en Derecho se entiende por motivación adecuada y suficiente, razón por la que las puntuaciones de las ofertas técnicas pueden entenderse arbitrarias.

La motivación es una exigencia para quienes califican las ofertas técnicas, de forma que cualquiera pueda conocer las razones por las que resulta mejor valorada una concreta oferta frente al resto (artículo 100.3 LFCP) y, llegado el caso, poder defender sus intereses. La línea divisoria que distingue el acto arbitrario y nulo del válido en Derecho es la ausencia o presencia de motivación.

La cuestión central que motivó mi la discrepancia está en que el llamado "Propuesta criterios cualitativos" (de fecha 28 de agosto de 2023) realizado por los vocales ingenieros que se reduce a una exposición; a describir algunos aspectos de las ofertas, en general sin lógica argumentativa y ausencia de criterio valorativo, con lo que no pasa de ser un simple relato.

En último término, una insuficiente motivación podría generar arbitrariedad e indefensión para los licitadores, ya que se podrían estar conculcando los principios básicos de la contratación de igualdad de trato y no discriminación, recogidos en el artículo 2 de la Ley Foral 2/2018, de Contratos de Navarra.

2).- El segundo motivo de discrepancia tiene que ver con el procedimiento seguido para valorar y puntuar las ofertas y las posibles consecuencias que de ello se derivan. El procedimiento seguido se halla viciado por la postrera intervención de una de las personas que ha participado en la valoración, al haber efectuado la suya propia con pleno conocimiento de las puntuaciones del resto de miembros de la Mesa, lo que puede entenderse como un falseamiento del procedimiento al privarle de la debida transparencia.

El procedimiento de valoración debería de desarrollarse con garantía de imparcialidad objetiva, de forma que ningún miembro de la mesa de contratación

²⁸ Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 9, de 5 de noviembre de 2025, p. 6.

hubiera puntuado tras haber tenido conocimiento de otras puntuaciones anteriores que puedan contaminar la suya propia. Lo contrario conduce un vicio de procedimiento que afectaría a los ya mencionados principios básicos de la contratación de igualdad de trato y no discriminación, así como al principio de transparencia.

3).-Falta de acreditación de la solvencia sobre la suficiencia de la documentación presentada por la licitadora que ha obtenido la mayor puntuación (Acciona Construcciones S.A) a efectos de la adjudicación del contrato, y en concreto, acerca de la acreditación de la solvencia técnica. El punto de controversia radicó en determinar la posible validez de al menos uno de los siete certificados aportados por la licitadora conforme a los términos de solvencia técnica o profesional que exigen las Condiciones Particulares del Pliego regulador de la contratación.

Sobre este particular la Comisión deja constancia de que

a).-Con posterioridad a que el presidente de la mesa le hubiera elevado el 25 de octubre de 2023 la propuesta de adjudicación acordada, el Director General de Obras Públicas e Infraestructuras solicitó el 20 de diciembre de 2023 al Director del Servicio de Nuevas Infraestructuras, que, una vez visto el informe del interventor delegado, consideraba que la documentación del expediente estaba incompleta y que debía concluirse con mayor nitidez la motivación de las calificaciones, así como subsanar la documentación del certificado de nueva ejecución.

b).-El 21 de diciembre de 2023, el citado director de servicio lo comunicó al resto de componentes que formaban parte de la Mesa para que respondieran lo que creyeran conveniente. Al respecto, el 9 de noviembre de 2023, el letrado que ejerció las funciones de secretario de la Mesa, había advertido sobre la improcedencia de llevar a cabo actuaciones propias de la Mesa una vez concluidas las funciones de ésta con la propuesta de adjudicación. El mismo 21 de diciembre se recibe un certificado de solvencia de la UTE que se propone como adjudicataria. Este certificado figura solicitado por la propia UTE al Ministerio de Transportes el 19 de diciembre.

c).-También el 21 de diciembre, el director del servicio remitió a los miembros de la Mesa un documento denominado "Documento de análisis, evaluación y puntuación de los criterios cualitativos, sobre nº 2, de las ofertas presentadas a la licitación de las obras contenidas en el proyecto de construcción Duplicación del túnel de Belate". Este documento está fechado el 20 de diciembre 2023 y firmado por los cinco miembros técnicos de la Mesa (incluido su presidente), pero no fue aprobado por ésta.

D) Análisis jurídico de los votos particulares

Naturaleza jurídica del voto particular

El voto particular es un derecho reconocido en el artículo 50.4 de la Ley Foral 2/2018 de Contratos Públicos y regulado con carácter general en los artículos 15 a 18 de la Ley 40/2015 (LRJSP) sobre funcionamiento de órganos colegiados. Permite al miembro discrepante dejar constancia formal de su disconformidad con el acuerdo mayoritario, que se incorpora al texto del acta.

El voto particular no es un mecanismo de bloqueo ni de veto. No suspende el procedimiento, no invalida la decisión adoptada por mayoría y no obliga al órgano de contratación a paralizar la adjudicación. Como ha señalado el Tribunal Supremo (STS de 18 de julio de 2006, Sala 3.ª), el voto particular deja constancia de la discrepancia a efectos de eventuales impugnaciones, pero el acuerdo mayoritario es válido y produce plenos efectos mientras no sea anulado.

El hecho decisivo: todos los miembros firmaron y continuaron

Tras la emisión de los votos particulares, todos los miembros de la Mesa, incluidos los tres que habían votado en contra, continuaron participando en el procedimiento de contratación. Firmaron las actas posteriores (actas n.º 4, 5 y 6), participaron en las reuniones siguientes y no se separaron del procedimiento.

La consecuencia es clara: los miembros discrepantes consideraron que su disconformidad podía y debía canalizarse a través del voto particular, no a través de una denuncia inmediata ni de un abandono del procedimiento. Ejercieron su derecho a disentir, pero no ejercieron la opción de denunciar el procedimiento como nulo.

Las denuncias ante la OANA llegaron meses después: el Secretario Serena las presentó el 27 de febrero de 2024, y el Interventor Muñoz el 17 de marzo de 2024, es decir, dos y tres meses después de la adjudicación de 26 de diciembre de 2023. Este lapso temporal no invalida las denuncias, pero sí contextualiza la gravedad percibida en el momento: si los discrepantes hubieran entendido que el procedimiento constituía un amaño o una prevaricación, lo esperable habría sido una reacción inmediata, no una continuidad firmada seguida de una denuncia posterior.

Valoración: discrepancia técnica legítima, no indicio de delito

La aprobación del informe técnico se produjo por mayoría de cinco votos frente a tres. Es preciso corregir una imprecisión frecuente: no hubo unanimidad. Los cinco técnicos votaron a favor y los tres miembros con funciones de control votaron en contra. Que la mayoría fuera de cinco a tres no invalida la decisión, pero tampoco permite presentarla como unánime.

Los seis votos particulares en dos fases, emitidos por los tres miembros con funciones de control, no son algo habitual en la contratación pública navarra. No pueden despacharse como una simple discrepancia técnica menor. Pero tampoco son, por sí solos, prueba de corrupción. Son la expresión de un desacuerdo serio sobre el procedimiento seguido, canalizado por la vía legal prevista.

Quien firma y continúa está expresando una discrepancia técnica, por grave que sea, no denunciando un delito en curso. Esta distinción es fundamental para no confundir irregularidad administrativa con conducta delictiva, confusión que corresponde a los tribunales despejar.

E) Extractos de las comparecencias ante la Comisión (octubre-noviembre 2025)

A continuación se recogen los extractos más relevantes de las comparecencias de los miembros de la Mesa de Contratación ante la Comisión de Investigación, organizados por temas.

Sobre la inexistencia de presiones externas

Todos los miembros de la Mesa negaron haber recibido presiones políticas o de empresas:

Sr. López García (ingeniero, 28/10/2025): *No. Nunca, ni en esta ni nunca. Con todos los gobiernos, con ninguno. Nunca, nunca.*

Sr. López García: *Ninguna. [Sobre si se recibió alguna instrucción política orientando la decisión hacia alguna empresa.]*

Sobre el procedimiento de puntuación y el orden de votación

El orden temporal de las puntuaciones fue un punto central del debate. El Presidente Polo Soriano explicó que envió sus puntuaciones el 15-16 de mayo, es decir, entre las de los dos primeros técnicos (11 de mayo) y la del último (26 de mayo). No votó el último.

Sr. Muñoz Apesteguía (interventor, 5/11/2025): *Es que el señor Polo nunca nos rebatió, nunca dijo nada. Es que yo me he enterado de que el problema parece ser, aunque yo insisto en que para mí carece de toda importancia, que él puntuó el tercero. Si a mí el señor Polo en 2023 me dice: oiga, su voto particular está mal, yo he votado el tercero, ni le pido el Word este que tiene. Yo cambio mi voto particular o hago una agenda y digo: puntuó el tercero, no el último; pero el voto particular continúa porque él ha calculado la puntuación final cuando ha recibido la del tercero y el cuarto y él ha tenido conocimiento del resto de puntuaciones.*

Todos los técnicos confirmaron que sus puntuaciones individuales no fueron modificadas en el informe final:

Sr. Lecumberri a Sr. López García: *¿Se ha modificado alguna votación? — No. Lo que usted votó es lo que salió al final. Cuando tuvieron la reunión para valorar ese informe final, ¿alguien dijo que se había modificado o manipulado sus votos? — No. Nadie.*

Sobre el reparo no suspensivo del Interventor

El Interventor Muñoz Apesteguía ofreció la explicación técnica y jurídica definitiva de por qué el reparo fue no suspensivo:

Sr. Muñoz Apesteguía (pág. 39 de la transcripción): *Se ha aprobado por mayoría y, efectivamente, ocurre lo mismo que con el informe de valoración técnica. Cinco frente a tres, el informe de valoración técnica se aprobó por mayoría de la mesa y el certificado de buena ejecución*

también. Luego no es motivo de reparo. ¿Por qué? Porque el vocal interventor lo que tiene que hacer es poner un voto particular, que es lo que hice. Pero luego, como interventor, yo no tengo que volver a calificar los documentos. Ya han sido aprobados por quien tiene competencia exclusiva para aprobarlos, que es la mesa.

Sr. Muñoz Apesteguía: Tenía claro que no era reparo suspensivo. Mi única duda era el procedimiento de valoración, el hecho de que cuatro miembros técnicos habían llevado sus puntuaciones a un quinto. Eso es lo que me causó dudas de si era suspensivo o no. Consulté con la Intervención General y determinamos que debía ser no suspensivo.

Sobre la reunión del 7 de noviembre de 2023

El ingeniero Vallejo Giner aportó un dato que corregía la versión inicial: el vocal de la Junta de Contratación Pérez Remondegui sí estaba presente. Quien no acudió fue el Interventor Muñoz:

Sr. Vallejo Giner (21/10/2025): Se intentó ver qué se podía hacer en el momento en el que estábamos, que la mesa ya estaba terminada, para que la adjudicación del túnel de Belate saliese lo más limpia posible. Entonces el director general quería hacer todo lo posible para que saliese lo más limpia posible y, Lorenzo, él le dijo que la mesa estaba cerrada ya, que se asesorase con la Junta de Contratación, y casualmente Pérez Remondegui estaba allí.

Sobre la redacción de los votos particulares

El Interventor aclaró que el Secretario Serena le propuso redactar un voto conjunto, pero que él optó por hacer el suyo propio:

Sr. Muñoz Apesteguía: El señor Serena me dijo: ¿quiere que redacte yo el voto particular y lo firmamos los dos? Él redacta mil veces mejor que yo. Yo le dije que bien, que lo redactara él y firmábamos los dos. Pero cuando lo redactó yo lo vi tan extenso, dije: no, yo quiero hacer uno más corto, quiero quitar los párrafos que ha puesto al principio, y por eso yo hice uno. Pero en ningún momento el señor Serena me dijo que hiciéramos el mismo. Es decir, él siempre ha dejado libertad de escribir en el voto particular lo que queríamos.

Sobre la solvencia técnica de Acciona

Sr. Vallejo Giner: Para mí estaba clara desde el principio, no hacía falta pedirlo. Si hubiéramos pensado que había que aclarar algo, lo hubiéramos pedido, pero no creíamos que hubiera que aclararlo. Lo veíamos claro desde el principio. Había que haberlo explicado bien a los miembros no técnicos de la mesa. Pero los miembros no técnicos llevan haciendo obras y haciendo mesas de contratación mucho tiempo, muchos años y entienden perfectamente el certificado. Ellos querían que quedase todavía más claro de lo que estaba.

7.2.3 Informe de la Cámara de Comptos

En el Informe de las Cuentas Generales del Gobierno de Navarra correspondientes al ejercicio de 2023, la Cámara de Comptos incluyó un apéndice 4.4 en el que, entre otros contratos, analizó el proceso de adjudicación de la Duplicación del Túnel de Belate. En el mismo indicó:

“La licitación del contrato de obra “Duplicación del Túnel de Belate”, se llevó a cabo mediante el procedimiento de adjudicación abierto superior al umbral europeo, por un importe de licitación de 78,6 millones (IVA excluido) y como criterio de adjudicación se estableció el de mejor relación calidad-precio. Se presentaron un total de siete licitadores y se adjudicó en 62,88 millones (IVA excluido), con una baja del 20 por ciento.

Dada la relevancia técnica y económica de esta obra, se expone a continuación, lo siguiente:

- Los criterios de valoración son elementos fundamentales en la adjudicación de los contratos y, consecuentemente, son elementos orientadores de la elaboración de la oferta (en cuanto se refiere a los licitadores) y elementos determinantes de la selección del adjudicatario (en cuanto se refiere al órgano de contratación).*

Los criterios cualitativos de adjudicación del expediente revisado, tienen asignado en el pliego 50 puntos con dos conceptos diferenciados: X1. Memoria técnica (40 puntos) y X2 Programa de Obra (10 puntos). El criterio memoria técnica se desagrega en cuatro apartados y a cada uno de ellos, se le otorga su respectiva puntuación máxima.

Los criterios de cada uno de los apartados anteriormente citados, debieran haber sido más desarrollados y desagregados técnicamente, así como la forma de asignar su puntuación, con el objeto de garantizar el principio de igualdad de trato y transparencia, dado que un insuficiente detalle de los mismos puede perjudicar el derecho de los licitadores a disponer de la información necesaria para interpretarlos de la misma forma.

Una adecuada concreción y ponderación de dichos criterios, asimismo facilita y permite homogeneizar la posterior valoración técnica de las ofertas recibidas por los miembros de la Mesa, dar mayor garantía de objetividad de la misma, y facilitar la elaboración del informe justificativo de las puntuaciones asignadas.

- En la valoración de los criterios cualitativos, cuatro miembros de la Mesa de Contratación, remitieron sus puntuaciones al presidente, y éste determinó la suya teniendo conocimiento de las asignadas por los demás.*

Si bien la normativa no detalla el procedimiento que deben seguir las Mesas de Contratación, para efectuar la valoración de las ofertas técnicas, esta Cámara considera que debe establecerse un procedimiento en el que todos los intervinientes dispongan de la misma información que garantice la imparcialidad de las puntuaciones, y por lo tanto los principios de igualdad de trato y transparencia.

- *Entre la fecha de la fiscalización por la intervención delegada y la fecha de adjudicación por el órgano de contratación, hemos observado que se han llevado a cabo actuaciones posteriores a la Mesa de Contratación, que por su relevancia y trascendencia, debieran haber formado parte, de conformidad con el principio de transparencia, del expediente inicialmente remitido a esta Cámara.*
- *Se ha incumplido de forma significativa el plazo máximo para adjudicar el contrato según la normativa contractual, al haber sido superado en 80 días, el citado plazo."*

También en este informe por la Cámara de Comptos, como información adicional sobre las salvedades anteriores, se destacó lo siguiente:

"• La documentación contenida en el sobre nº 2 referida a la propuesta de criterios cualitativos presentadas por los licitadores, ha estado depositada en una unidad de red de la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras, a la que tiene acceso cualquier empleado público de la citada dirección; situación que debiera haberse evitado.

• En relación con los criterios cualitativos sometidos a juicio de valor, que fueron valorados por los miembros técnicos de la Mesa, esta Cámara no cuestiona sus valoraciones, que gozan de presunción de certeza, ni tampoco la discrecionalidad técnica que se le atribuye a las Mesas de Contratación. No obstante, este margen de discrecionalidad debe acotarse con una adecuada concreción y ponderación de los criterios de adjudicación previstos en los pliegos.

La normativa contractual exige expresamente una adecuada motivación que debe garantizar la selección de la mejor oferta frente al resto. Ante las deficiencias indicadas anteriormente en los pliegos, consideramos que el informe de valoración, en términos generales, es muy descriptivo y, no se aprecia una clara identificación de las diferencias que existen entre unas y otras ofertas que justifiquen las diferencias de puntuación que han sido determinantes en la adjudicación.

• En relación con los criterios cuantitativos, en concreto respecto a la oferta económica, cuatro de las siete ofertas, ofertan la baja máxima establecida en los pliegos (un 20 por cierto para no ser considerada oferta anormalmente baja) y todas ellas obtienen los 40 puntos establecidos en los pliegos. Esta situación provoca que la oferta económica no haya sido relevante en el resultado final, lo que implica que el criterio determinante para la adjudicación es la valoración de los criterios cualitativos sometidos a juicio de valor.

• Respecto al pronunciamiento de la Mesa relativo a la subsanación, no cabe duda de que el trámite de subsanación se configura como una garantía esencial para corregir aquellas deficiencias de las que adolece, a juicio de las Mesas las ofertas."

7.2.4 Informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción

Dando respuesta a la petición formulada por la Presidenta del Gobierno, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción elaboró un Informe, en el que tras reseñar lo analizado por la Cámara de Comptos, se procedió a valorar la actuación de la mesa de contratación como órgano colegiado, poniendo de manifiesto la normativa aplicable como tal órgano, centrándose en las actuaciones concretas de esta mesa en el procedimiento de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

Así se puso de manifiesto en el informe:

1.-Reconoce que el artículo 17.1 la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) prevé como medio electrónico válido para la celebración de las reuniones de los órganos colegiados el correo electrónico, pero lo que está claro que para que la reunión de la mesa de contratación quede válidamente constituida y los acuerdos sean válidos, deben cumplir los requisitos establecidos en (LRJSP) y en la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Públicos Institucional Foral (LFACFySPIF) para el funcionamiento de los órganos colegiados.

2.-Se indica que la mesa de contratación celebró tres reuniones presenciales los días 11 de abril, 8 y 14 de junio de 2023, si bien no constan en el expediente las actas de dichas reuniones, asimismo, se hace referencia seis actas de la mesa de contratación para la adjudicación de la obra de “Duplicación del túnel de Belate”.

Dichas actas se han confeccionado tras el intercambio de correos electrónicos entre los miembros de la mesa, si bien no consta que se convocara reunión al efecto, ni se aprobara norma alguna que estableciera un plazo para el intercambio de correos electrónicos o cómo serían las deliberaciones y la adopción de acuerdos. En estas actas se recogen los votos particulares del vocal secretario, de 31 de agosto y 4 de octubre de 2023, del vocal representante de la Junta de Contratación Pública de Navarra, de 1 de septiembre y 19 de octubre de 2023, y del vocal interventor, de 5 de septiembre y 19 de octubre de 2023.

Las actas se confeccionaron tras el intercambio de correos electrónicos entre los miembros de la mesa, si bien no consta que se convocara reunión al efecto, ni se aprobara norma alguna que estableciera. El voto particular del secretario de 31 de agosto de 2023 -que se reseña- se emite en un contexto en el que los miembros de la mesa de contratación únicamente se comunican por correo electrónico y el presidente se niega a permitir la convocatoria de una reunión presencial de la mesa de contratación, a pesar de las sucesivas peticiones del secretario.

Se pone de manifiesto que *“No habiéndose celebrado reunión de la mesa de contratación, ni presencial ni telemática, con los requisitos legales esenciales para*

la formación de voluntad, no puede existir un acta con los acuerdos alcanzados, porque no existen tales acuerdos (...)El mero intercambio de correos, sin ninguna otra formalidad en la adopción de los acuerdos, vulneró las reglas esenciales del procedimiento establecido por las normas para la integración de la voluntad del órgano colegiado, como voluntad distinta e independiente de la de sus miembros, y ello conllevaría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1.e) LPAC, la nulidad de pleno derecho de lo actuado."

3.-También en el informe se reprocha la actuación del secretario de la mesa al indicar que

"Ciertamente es que, si el presidente de la mesa de contratación se niega a permitir la convocatoria de la reunión de la mesa de contratación, presencial o telemática, la reunión no se celebra. Ello no obsta para que echemos en falta la advertencia por parte del secretario al presidente de la mesa de que, sin dicha reunión, la mesa no podría acordar válidamente la propuesta de adjudicación. Además de que el secretario solicitara reiteradamente al presidente la convocatoria de una reunión de la mesa de contratación, algo que sí consta en el expediente que hizo, debió advertir al presidente de las necesarias formalidades que requiere la deliberación y adopción de acuerdos por los órganos colegiados."

4.-Finalmente, se hace eco de lo manifestado por la Cámara de Comptos sobre el método empleado para la valoración de los criterios cualitativos, reiterándose la tesis de que *"cuatro miembros de la Mesa de Contratación, remitieron sus puntuaciones al presidente, y éste determinó la suya teniendo conocimiento de las asignadas por los demás"*

Por todo lo anterior concluye el informe que

a).-se produjo una infracción de las normas de formación de la voluntad de los órganos colegiados y cuando dicha infracción es de carácter esencial, como hemos indicado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento de las Administraciones Públicas, supone la nulidad de pleno derecho de los acuerdos de la mesa de contratación y, por tanto, de la propuesta de adjudicación.

b).- las circunstancias concurrentes en este expediente aconsejan una profunda reflexión sobre el funcionamiento de las mesas de contratación como órgano colegiado independiente, considerando necesaria una mayor claridad en la regulación que de la mesa de contratación hace la Ley Foral 2/2018, de 12 de abril, de contratos públicos, que pasaría por su necesaria modificación.

7.2.5 Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Cohesión Territorial

El 26 de septiembre de 2025, el Secretario General Técnico (SGT) del Departamento de Cohesión Territorial elaboró un informe de alegaciones al elaborado por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción en el que manifestó su disconformidad señalando:

1.-En relación a la infracción de las normas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, de la Mesa de contratación, ya que el mero intercambio de correos, sin ninguna otra formalidad en la adopción de los acuerdos vulneraría las reglas esenciales del procedimiento establecido, lo cual conllevaría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1.e) de la Ley Procedimiento Administrativo Común, la nulidad de pleno derecho, se sostiene por el SGT que tanto la normativa estatal (artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público) como la foral (artículo 25.3 de la Ley 11/2029, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra) contemplan las reuniones presenciales o a distancia de esos órganos.

Los miembros de la mesa de contratación, que se reunían de forma telemática mediante correos electrónicos adoptaron acuerdos válidamente, ya que aunque no existiese en algunos casos orden del día, todos los miembros de la mesa decidieron y adoptaron acuerdos, aprobados por unanimidad o por mayoría con sus respectivos votos particulares. Dichos acuerdos fueron reflejados en actas firmadas por todos los vocales.

2.-En relación a la infracción de las normas de formación de la voluntad de los órganos colegiados por la valoración efectuada por el Presidente- que según la Cámara de Comptos y la OANA la habría realizado teniendo conocimiento de las remitidas por los otros cuatro vocales ingenieros- el SGT alega que no consta en las actas del órgano colegiado esa consideración sobre el método de valoración, y que sólo figura en los votos particulares. También se indica que no se establece en la normativa la forma concreta en que la valoración técnica tenga que ser realizada, por lo que puede ser realizad de distintas formas. No consta que la valoración del Presidente se hizo a posteriori, sino que una vez realizadas las propuestas por los vocales técnicos se remitían las puntuaciones e informes al presidente de la mesa para realizar la media y elaborar el informe final de motivación de la puntuación asignada a cada criterio de adjudicación.

7.2.6 Informe del Director General de la Intervención

El Interventor General del Gobierno de Navarra, tras tener noticia del informe emitido por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, considerando que debía de haber sido requerido para formular alegaciones en el seno del expediente

de esta Oficina, realizó un informe²⁹ en el que puso de manifiesto su oposición a los argumentos jurídicos del de la OANA.

Así manifestó:

1).-Frente a la consideración de que las decisiones adoptadas por la Mesa estaban viciadas de nulidad de pleno derecho al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados el Interventor General, haciéndose eco de la jurisprudencia que cita, considera que esa declaración de nulidad *“ha de estar presidida por un hondo sentido restrictivo, debido a las graves consecuencias que acarrea una declaración de este género”*.

El Interventor General considera que

“no es posible afirmar que la Ley exija de forma expresa que para que podamos hallarnos en presencia de una deliberación regular y ajustada a Derecho sea precisa una reunión presencial o telemática. A través de un cruce de correos electrónicos a los que tengan acceso todos los miembros de la Mesa de Contratación es posible garantizar una adecuada deliberación que permita a todos formarse una opinión suficientemente fundada en orden a la votación respecto de la propuesta que a tal fin se presente. De hecho, consta que todos pudieron manifestarse libremente hasta el punto de que quienes lo desearon pudieron formular votos particulares y así lo hicieron”

2).-En relación al método de a través del que puede llegarse al consenso o a una votación mayoritaria en cuanto a la propuesta de adjudicación, frente a lo sostenido por la OANA sobre la improcedencia de haber remitido los vocales ingenieros sus puntuaciones al Presidente de la Mesa y éste emitir con posterioridad hiciera la suya, la Intervención General sostiene que *“desde el punto de vista jurídico, no es merecedora de la calificación como nula de pleno derecho, porque el vicio del que pudiera adolecer no es tan evidente y tan grave como parece resultar del informe de la OANA”*.

A la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo, de las actas de la mesa de contratación y de las comparecencias de los funcionarios que formaron parte de la misma, esta Comisión no ha podido acreditar la existencia de injerencias políticas sobre los miembros de la mesa de contratación de las obras de desdoblamiento del túnel de Belate.

²⁹ Este informe puede consultarse en la siguiente dirección de internet: <https://www.navarra.es/documents/48192/53252248/Informe+Belate.pdf/ae618850-9c15-f5db-a5a3-4417a034811e?t=1760022562513>

7.2.7. *Modificación nº 1 de Proyecto de Duplicación del túnel de Belate en la carretera N-121-A: sobrecostes.*

Un tema al que la Comisión ha dedicado bastante tiempo y sobre el que se han producido debates en las comparecencias de las personas afectadas ha sido el del procedimiento de la aprobación de la Modificación nº 1 del Proyecto de duplicación del túnel de Belate.

Para una mejor exposición de este apartado se va a hacer una relación de acciones y resoluciones administrativas que se han ido sucediendo en las cuales se ponen de manifiesto las decisiones que se han tomado:

1).-Por Resolución 1239/2023, de 26 de diciembre, del Director General de Obras Públicas e Infraestructuras se adjudicaron las obras contenidas en el proyecto de construcción de la "Duplicación del Túnel de Belate", a las empresas Acciona Construcción S.A./Excavaciones Fermín Osés S.L./Servinabar 2000 S.L.

2).-Las obras comenzaron el 23 de mayo de 2024, siendo prevista la finalización de las mismas para el 23 de diciembre de 2027.

3).-El 3 de mayo de 2024 se recibieron en el Servicio de Ordenación Industrial, Infraestructuras Energéticas y Minas los proyectos de Voladuras y el de Sostenimiento del Proyecto de Duplicación del Túnel de Belate. Ambos fueron sometidos a un requerimiento conjunto por parte de la Sección de Minas. La documentación presentada por la UTE adjudicataria puso de manifiesto que había importantes discrepancias con el proyecto de sostenimiento inicialmente presentado (que no era otro que el recogido en el proyecto constructivo de la obra). Finalmente, se presentó el 20 de septiembre de 2024 y el 1 de octubre de 2024 una nueva documentación que sustituía de facto a la presentada en mayo de 2024.

Por esta razón, el 9 de octubre de 2024 se solicitó a la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras la aprobación o conformidad con la propuesta modificación del sostenimiento del del proyecto constructivo presentado en su oferta por el adjudicatario de la obra. En respuesta a esta consulta el 10 de octubre de 2024 el Director de Obras Públicas e Infraestructuras dictó la Resolución 760/2024, de 10 de octubre por la que se dio conformidad a las modificaciones presentadas por la adjudicataria al sostenimiento del proyecto constructivo del nuevo túnel de Belate.

El proyecto de sostenimiento fue aprobado mediante Resolución 139/2024, de 14 de octubre de la Directora General de Energía I+D+I empresarial y emprendimiento.

3).-Previamente a esta tramitación de la modificación del proyecto de sostenimiento el 16 de mayo de 2024 la UTE adjudicataria presentó a la Dirección

facultativa de las obras (formada por la UTE Aluda Ingeniería S.A y TPF Getinsa-Euroestudios) un informe con el título "Estudio Preliminar de revisión del Proyecto". Este estudio fue elaborado por su asesoría técnica Túneles y Asistencia Técnica (TAT), y basada en su experiencia adquirida en la ejecución de túneles y en la obtenida como asesoría del túnel de Belate actualmente en servicio.

El 24 de mayo de 2024, en la oficina de la obra, se realizó una reunión entre miembros de la Dirección facultativa de las obras, de la UTE adjudicataria y la empresa TAT, autora de la revisión, para que explicase las alternativas propuestas en el informe. En junio de 2024 TAT redactó el Estudio Preliminar de Revisión del Proyecto de Duplicación del túnel de Belate.

El 4 de octubre de 2024 la Dirección facultativa de las obras elaboró un informe denominado "Comentarios al informe de actualización del sostenimiento" que recogía la siguiente conclusión: *" Se concluye que dicha propuesta técnica es válida para la correcta ejecución de las obras, además de responder a los requerimientos de la administración competente en materia de obras subterráneas y seguridad minera"*

Con fecha 12 de agosto de 2024, se aprobó mediante Resolución 690/2024 el nuevo programa de trabajos, así como el reajuste de anualidades vigente, sin que se modificara la fecha de terminación de las obras, siguiendo vigente el 23 de diciembre de 2027.

4).-El 25 de noviembre de 2024, la Dirección facultativa de las obras remitió la propuesta técnica motivada de la modificación nº 1 del proyecto de las obras, donde se exponía una descripción básica de las notificaciones necesarias, justificando su necesidad y realizando una estimación de su valoración económica; y también regularizan aquellas mediciones del proyecto original que se verían por los cambios reseñados. Las propuestas de modificación remitidas por la Dirección de las obras ascendía a la cantidad de 8.535.887,60 euros, lo que supondría un incremento del 11,22% del contrato.

5).-Mediante Resolución 852/2024, de 28 de noviembre del Director de Obras Públicas e Infraestructuras se dio conformidad a la tramitación del modificado nº 1 mencionado, todo ello de acuerdo con los trámites establecidos en el artículo 143,3 de la ley foral 2/2018, de contratos y así mismo se autorizó la continuidad provisional de las obras para no causar un grave perjuicio para el interés público, debiéndose de cumplir la tramitación necesaria del proyecto modificado en seis meses y en el plazo de ocho meses el expediente de modificación. El plazo máximo de resolución de la modificación de este modificado fue ampliado en 2 meses mediante la Resolución 523E/2025, de 24 de julio, del Director de Obras Públicas e Infraestructuras.

6).-El 27 de mayo de 2025 la Dirección facultativa de las obras presentó para su aprobación el documento técnico denominado "Proyecto modificado 1 de

Construcción; duplicación túnel de Belate", en el mismo se desarrollaban las modificaciones necesarias que fueron recogidas en el documento de noviembre de 2024.

La necesidad del mismo venía justificada en lo siguiente:

"El inicio de las obras ha sido lento y dificultoso, motivado por la necesaria tramitación de los servicios afectados y varias autorizaciones de organismos externos para las voladuras exteriores en desmontes, la excavación y sostenimiento del propio túnel, las voladuras interiores, la aprobación del uso de explosivos y polvorines, la aprobación de las depuradoras de tratamiento de aguas de la excavación para su vertido a los cauces del Ebro y del Cantábrico, la ejecución inicial de las obras se ha visto ralentizada y fue necesario un reajuste de anualidades y plan de obra previsto".

El importe de este modificado ascendía a 8.535.887,60 euros, lo que supondría un incremento del 11,22% del contrato.

Esta propuesta fue aceptada el 27 de mayo de 2025 por el Director del Servicio de Nuevas Infraestructuras, proponiendo a su Dirección General su aprobación. Esta Dirección General mediante Resolución 192/2025, de 28 de mayo se aprobó el proyecto del modificado nº 1 del proyecto de construcción del túnel de la obra "Duplicación del túnel de Belate"

La Dirección facultativa de las obras elaboró el 27 de junio de 2025 un nuevo documento titulado "Informe en relación a la tramitación del proyecto de modificado nº 1 del Proyecto de duplicación del túnel de Belate en la N.121-A". Es nuevo documento tenía como objeto *"la exposición y justificación de la necesidad de las modificaciones a la solución propuesta en el Proyecto de construcción de la Duplicación del túnel de Belate"*,

En el apartado 3.4 de las propuestas de modificación relativo a la excavación del túnel (en especial lo referido a la parte que iba excavar a sección completa o en avance y destroza) se justificaba el cambio expresando que *"El 11 de junio de 2024 por parte del ingeniero de minas de la Sección de Minas se recibieron unas prescripciones al documento recibido el 3 de mayo a través del Area de Industria y Energía de la Delegación del Gobierno."* En el apartado 3.5, en relación al sostenimiento del túnel, el cambio del tipo de cerchas a emplear en la justificación se indica que *"El 11 de junio de 2024 por parte del ingeniero de minas de la sección de Minas se recibieron unas prescripciones al documento recibido el 3 de mayo(...) atendiendo a los requerimientos, la UTE adjudicataria de las obras, en fecha 1 de octubre de 2024 presentó el documento de "Actualización del Sostenimiento"*

7).-Dentro del expediente de aprobación del Modificado nº1 se realizaron 3 informes: uno elaborado por la Dirección facultativa de las obras de 17 de noviembre de 2025 que reproducía todos los datos, argumentos y justificaciones de anteriores informes; otro del Servicio de Nuevas Infraestructuras proponiendo la

tramitación y, finalmente, un informe jurídico elaborado por la Secretaría General Técnica para la modificación del contrato.

En este informe jurídico se indica que la modificación propuesta del Modificado nº 1 viene motivada por las “circunstancias imprevisibles” que se detallan en el Documento del Proyecto. La circunstancia que sirve para avalar la mayoría de las modificaciones de las unidades de obra más importante que recoge el informe es el “cambio de criterio de competencia de la autoridad minera sobre la autorización de los túneles” ya que a iniciativa del Colegio de Ingenieros de Minas se consideró que la autoridad minera debería de intervenir por motivos de seguridad. Fue a partir de esta intervención y de los requerimientos realizados desde la Sección de Minas del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial cuando “se han requerido modificaciones de las unidades previstas que no se habían podido prever”.

Por eso se considera que

“se aprecia en la modificación propuesta la concurrencia de circunstancia imprevisibles para una entidad adjudicador diligente, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 114.3 a) de la LFCP. Así mismo, no se aprecia que la modificación afecte al contenido sustancial del contrato, en vista de que las modificaciones en las unidades de obra no alteran el objeto del contrato y resultan de carácter imprevisible”.

Sin embargo, los autores del informe de la Intervención General (el propio Interventor General y el Director del Servicio de Intervención) no comparten esas conclusiones jurídicas, reprochando, además al Servicio de Nuevas Infraestructuras que no hubiera detallado las razones a que obedece la modificación “más allá de remitirse al informe técnico justificativo que presenta la Dirección de Obra”. Consideran que “es necesario manifestar que ese informe debería de realizar un pronunciamiento concluyente sobre la modificación del Proyecto propuesto, del cual carece”

El informe de la Intervención general cuestiona los cambios propuestos en el proyecto y afirma:

a).-**Polvorín Norte:** la modificación del sistema del almacenamiento de explosivos sobre la ofertada por el contratista debería de ser por su cuenta.

b).-**Excavación del Túnel:** Se manifiesta que en el informe justificativo se indica que la modificación de estos conceptos (método constructivo, sustitución de cerchas y refuerzo del hormigón proyectado) tiene su justificación en la solución integral adoptada con la Sección de Minas. A la vista de esta justificación se solicitó a esta Sección informe que fue emitido el 24 de noviembre de 2025³⁰ en el que se concluyó que

³⁰ En este informe el Jefe de la Sección de Minas expresaba que: “De manera que, si inicialmente el proyecto contemplaba una excavación completa de 2.045 m(71% del túnel), el cumplimiento de lo prescrito por la SM (RMR<50 en avance y destroza) supone su reducción a 1.130 m (40% del túnel). Modificación que en todo caso sería la única que podría achacarse a lo prescrito por la SM”

“Ninguna de las modificaciones referidas tiene su origen en las prescripciones contenidas en los requerimientos que la Sección de Minas remitió a la UTE(...) Queda demostrado que la totalidad de las mismas habían sido previstas y plasmadas por la UTE en un estudio, con mucha anterioridad a que la Sección de Minas emitiera su primer requerimiento el 11/06/2025 a la documentación original.”

Por eso, la Intervención General en este apartado valoró que las razones que llevaron a proponer una modificación del proyecto no se debe a cuestiones de inviabilidad técnica, ni a requerimiento de la autoridad minera, ni a circunstancias que surgen de forma imprevista una vez iniciada la ejecución (ya que indica que en el mes de mayo todavía no había dado comienzo la excavación del túnel), *“si no que todo tiene su origen en el estudio que realiza la constructora y elaborado por su asesoría técnica TAT”*. Por otro lado, concluye que *“ de la documentación obrante en el expediente se puede deducir que la modificación que se propone de la excavación del túnel responde a cuestiones de conveniencia u oportunidad y, en ningún caso, a circunstancias imprevisibles”*.

c).-**Sostenimiento del túnel:** En el proyecto original se contemplaba para el sostenimiento unas cerchas reticuladas, la modificación propuesta por la Dirección facultativa consistía en cambiar la tipología de cercha a emplear en el interior del túnel empleando una cercha de tipología HEB 160, de mayor rigidez. También en este caso la Intervención General se hace eco del informe emitido por la Sección de Minas que negaba de los cambios planteados en el sostenimiento tuviera su origen en los requerimientos que se formularon por esta unidad administrativa, por lo que concluye que la justificación tampoco podía ser la imprevisibilidad de derivada de esos requerimientos de la autoridad minera.

D).-**Precios contradictorios:** en este apartado la Intervención General concluye que no está suficientemente justificado el precio tanto de las cerchas como del aumento del grosor del hormigón, manifestando que no sería un supuesto de unidades nuevas respecto de las previstas en el proyecto original si no, por el contrario *“nos hallaríamos ante un aumento de unidades ya existentes en el proyecto y, por lo tanto, su precio-unidad será el previsto en el mismo”*; indicando que el abono de las cerchas HEB 160 con el suplemento que indica su preciso contradictorio o el abono del aumento del grosor del hormigón con el suyo *“podría suponer un quebranto económico para la Hacienda Pública de Navarra, por ser impropcedente”*

En conclusión de todo lo anterior, la Intervención General manifestó:

“En consecuencia, y por las razones expuestas, se considera que la modificación nº 1 de las obras del “Proyecto Duplicación del Túnel de Belate” (...) carece de los requisitos legales previstos en la normativa de aplicación, pudiendo la continuidad de la misma causar quebrantos económicos a la Hacienda Pública de Navarra. Por

lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 101.2 d) de la Ley Foral 13/2007, de Hacienda Pública de Navarra, esta Intervención General formula reparo suspensivo al presente expediente sometido a fiscalización"

Tras la emisión de este reparo suspensivo, el Gobierno acordó acatar el mismo, dejarlo sin efecto y trabajar en uno nuevo que atendiera a los requerimiento de la Intervención General³¹. La Comisión quiere dejar constancia que la Presidenta del Gobierno valorando la exigencia de responsabilidades políticas por la tramitación de este proyecto de Modificado nº 1, instó al Consejero de Cohesión Territorial el cese del Director General de Obras Públicas, cese que se materializó el 10 de diciembre pasado³².

7.2.8 Inexistencia de injerencia o presiones políticas sobre los miembros de la Mesa

Una de las cuestiones más importantes que ha sido objeto seguimiento por parte de la Comisión ha sido el análisis y evaluación de las eventuales presiones o injerencias que desde instancias políticas o institucionales podría haber llevado a cabo sobre las personas integrantes de la mesa de contratación.

Es evidente que para que determinadas prácticas de corrupción que se pueden dar en el seno de la contratación pública tienen que ver con la aquiescencia voluntaria o no de personas que forman parte del procedimiento administrativo de adjudicación, especialmente, de las obras públicas. No es posible que sin el concurso de tales personas se lleven a cabo adjudicaciones amañadas, valoraciones técnicas en los que pudiera primar la discrecionalidad frente al principio de igualdad de trato y no discriminación u otras prácticas.

La detección de esas prácticas suele ser compleja y está ligada, normalmente, a una investigación judicial que permite practicar muchas actuaciones que ante indicios de prácticas corruptas consiguen obtener resultados o pruebas reales de su comisión, bien mediante la investigación patrimonial o de instrumento de los que se puede obtener información que habitualmente se encuentra oculta o de difícil acceso para una Comisión de investigación.

No obstante, es importante destacar que en el caso de la mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate ninguna de las personas integrantes de la misma reconoció que hubiera sido objeto de presiones o injerencias, bien de superiores o desde instancias políticas.

³¹ *Vid.* Intervención en la comparecencia del Consejero de Cohesión de Cohesión Territorial, Diario de Sesiones de la Comisión nº 23, de 10 de febrero de 2026, p.43.

³² *Vid.* Decreto Foral 114/2025, de 10 de diciembre por el que se dispone el cese de don Pedro Andrés López Vera como director general de Obras Públicas e Infraestructuras. <https://bon.navarra.es/es/anuncio/-/texto/2025/256/8>

Por eso, a continuación, se van a reproducir algunas de las respuestas que todos los integrantes de la mesa dieron a los portavoces parlamentarios de todo signo político como muestra de lo que la Comisión ha podido escuchar sin que cuente con otros elementos de contraste que pongan de manifiesto la existencia de tales injerencias políticas.

Se destacan las siguientes respuestas:

1).- **Jesús Polo Soriano**, Presidente de la mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate

a).- SR. ESPARZA ABAURREA³³: (...) usted se empeñó en no hacer caso a los letrados que participaban en esa mesa de contratación y tomar la decisión de proponer al Gobierno la adjudicación a la UTE, dónde está la empresa de Santos Cerdán. ¿Usted entonces no ha recibido ninguna instrucción más o menos directa para que se le adjudicara esa obra a esa UTE?

SR. POLO SORIANO : En absoluto.

b).- SR. LECUMBERRI URABAYEN³⁴: ¿Alguien ha intentado influir sobre el sentido de su valoración y de su voto?

SR. POLO SORIANO): En absoluto.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: En absoluto, nadie

SR. POLO SORIANO: En absoluto, nadie.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: Nadie. Cuando dice usted «nadie», ¿se refiere a ningún cargo

político, por mucha urgencia que hubiera en sacarlo adelante el proyecto?

SR. POLO SORIANO: En absoluto

c).- SR. ARAIZ FLAMARIQUE³⁵: ¿Tampoco —creo que ya ha contestado— recibió ninguna indicación

de nadie para la adjudicación de las obras, ni de la señora Chivite, la Presidenta, ni del Consejero, señor Chivite, tampoco?

SR. POLO SORIANO

: Ni para esta ni para ninguna.

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: Ni para ninguna.

SR. POLO SORIANO

: Y la única que ya se ha comentado fue del gabinete, que dijeron que había que correr.

³³ *Víd.* Diario de Sesiones de la Comisión nº 2, de 14 de octubre de 2025, pp. 56 y 57

³⁴ *Ibíd.* p. 56

³⁵ *Ibíd.* pp. 83 y 84

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: Mire, yo le voy a hacer algunas preguntas que creo que se las tengo que hacer porque creo, además, que conviene que tenga la oportunidad de contestarlas. Le voy a decir: ¿en algún momento algún responsable político institucional acordó con usted la prórroga de su permanencia en el servicio activo como director del servicio a cambio de que en una futura adjudicación de las obras de los túneles de Belate usted procurara a toda costa que se hiciera a favor de Acciona o de Servinabar?

SR. POLO SORIANO No, y jamás lo hubiera admitido eso.

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: ¿No podemos nunca ligar su permanencia en el servicio activo a una eventual...?

SR. POLO SORIANO): En absoluto. Es que no lo hubiera admitido jamás.

SR. ARAIZ FLAMARIQUE: ¿Usted ha recibido alguna dádiva, percepción dineraria, en especie, de algún tipo, vivienda, coches, regalos de valor considerable de Acciona, Osés o de Servinabar?

SR. POLO SORIANO: Eso les invito a que lo investiguen y ver que no hay absolutamente nada.

d).- **SR. JIMÉNEZ ROMÁN**³⁶: ¿A usted le ha dado alguien indicaciones sobre quién debía ser la adjudicataria de los túneles?

SR. POLO SORIANO

: Nada, nada, en absoluto.

2.-**Lorenzo Serena Puig**, secretario de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

a).- **SR. ESPARZA ABAURREA**³⁷: ¿Se sintió usted presionado por Jesús Polo?

SR. SERENA PUIG: Yo, no.

SR. ESPARZA ABAURREA: ¿El director general le presionó a usted?

SR. SERENA PUIG : No,

SR. ESPARZA ABAURREA: Y el correo en el que el señor Polo le dice que «sería bueno que meditéis lo que vais a escribir en relación con los votos particulares», o cuando le dice que «a pesar de que todos sabemos que se ha colgado en la H, ¿por qué no reflexiona y no lo pone?» ¿No piensa que eso es presionarle?

SR. SERENA PUIG: Yo no me sentí presionado. (...) hice los votos con total paz y libertad, yo y mis compañeros.

(...)SR. SERENA PUIG: A mí jamás me dieron ninguna indicación ni me dijeron nada. Las cosas como son.

³⁶ *Ibidem* p. 163

³⁷ *Víd.* Diario de Sesiones de la Comisión nº 3, de 15 de octubre de 2025, pp. 10,11 y 22.

b).- SR. LECUMBERRI URABAYEN³⁸: *Que sí, que sí, señor Serena. Vamos ya a pasar a la cuestión, yo creo que de las influencias externas, porque al final, como le digo, en esta comisión de lo que se trata es ya no solo el cómo funcionó la mesa, sino cómo funciona la mesa desde el punto de vista de la posibilidad de que hubiera injerencias externas, en este caso injerencias políticas o de empresas. Así que se lo voy a preguntar directamente porque tengo que hacerlo. ¿Ha recibido usted, durante el tiempo que ha sido Secretario de la mesa, alguna instrucción política sobre de qué manera tenía que orientar el voto?*

SR. SERENA PUIG: No.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: No. Vale. ¿De alguna empresa ha recibido alguna instrucción sobre cómo tenía que orientarse el voto?

SR. SERENA PUIG: No.

c).- SR. GARCÍA JIMÉNEZ³⁹: *¿Considera que pudo existir cierta presión en los miembros de la mesa de contratación para seguir diferentes directrices del Presidente de la mesa, haciendo referencia a los técnicos principalmente?*

SR. SERENA PUIG: Es que yo no sigo esas instrucciones.

SR. GARCÍA JIMÉNEZ: Pero ¿considera que pudo en algún momento?

SR. SERENA PUIG: Puede haber de todo. No sé. A mí no me consta que la dirección, el órgano de contratación, a los vocales... No me consta

3.-**Guillermo Vallejo Giner**, vocal de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

a).- SR. GONZÁLEZ FELIPE⁴⁰: *¿Recibió usted alguna presión —lo ha dicho— para cambiar las puntuaciones en cualquier momento del proceso?*

SR. VALLEJO GINER: Presión para cambiar, no. He explicado lo que pasó y presión, ninguna. Ya somos mayorcitos para tener presiones. A mí las presiones no me afectan. Gracias a la forma de constituir una mesa, somos funcionarios y eso evita que haya presiones. O sea, presiones no tuve de ningún tipo. Tuve esa conversación, que puede ser, pero ya ven que mis notas no cambiaron. Tengo aquí el informe de lo que presenté el día 5 de mayo y son exactamente las mismas notas que se han publicado en el periódico. O sea que presiones, no tuve ningún tipo de presiones.

b).-SR. LECUMBERRI URABAYEN: *Ha hablado usted de ese problema que tuvo con el señor Polo. (...) lo más importante de todo es: ¿intentó cambiar o intentó llevarle su votación hacia una empresa en concreto?*

SR. VALLEJO GINER: Mire, el señor Polo me conocía a mí y sabe que yo no voy a cambiar. Entonces, yo creo que ni lo intentó ni se le parece, ni se le hubiera pasado por la cabeza.

³⁸ *Ibídem p. 50*

³⁹ *Ibídem p. 114*

⁴⁰ *Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 4, de 21 de octubre de 2025, pp. 7, 15, 24 y 27*

SR. LECUMBERRI URABAYEN: Ni lo intentó ni se le parece. (...) la valoración que usted tenía antes de esa discusión que tuvo con el señor Polo y la valoración que presentó después de la discusión, ¿hubo algún cambio en su valoración?

SR. VALLEJO GINER: Ni una milésima.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: ¿En alguna de las reuniones técnicas que tuvieron ustedes

participó directa o indirectamente algún cargo político o de alguna empresa?

SR. VALLEJO GINER: No.

SR. LECUMBERRI URABAYEN: ¿En ninguna?

SR. VALLEJO GINER: Ninguna.

c).-SR. ARAIZ FLAMARIQUE: El sentido de la discusión fue ese. ¿Y en algún momento usted se sintió presionado por esta actuación del señor Polo?

SR. VALLEJO GINER: En absoluto.

4.-Francisco José Ansorena Castillejo, vocal de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

a).- SRA. ÁLVAREZ ALONSO⁴¹: Mire, esta pregunta es muy concreta y espero que me la conteste con un sí o un no. Yo lo que le pregunto es si puede usted asegurar que no ha habido ninguna injerencia política con ningún miembro de la mesa.

SR. ANSORENA CASTILLEJO: No lo puedo asegurar. Yo puedo asegurar que no ha habido ninguna injerencia política conmigo.

Bien. Seguimos adelante. ¿Recibió usted, como el señor Vallejo, alguna presión, algún

comentario para que cambiara las puntuaciones en cualquier momento del proceso?

SR. ANSORENA CASTILLEJO: A ver, de forma directa, tal y como lo ha dicho usted, no. Quiero decir, yo en ningún momento, pero en esta licitación ni en ninguna, nunca he recibido un comentario en el sentido de «usted tiene que valorar esta» o «tenemos que conseguir que...» Esto no me ha pasado nunca porque, además, no lo hubiera aceptado y si fuera necesario hasta me apartaría

b).-SR. GARRIDO SOLA: ¿Tiene algún indicio de que haya habido alguna injerencia política o empresarial en la mesa?

SR. ANSORENA CASTILLEJO: Que yo sepa no.

5.- José Francisco López García, vocal de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

SR. GARRIDO SOLA⁴²: ¿Diría usted que ha recibido alguna vez alguna indicación del señor Polo, del señor López o de cualquier otra persona con

⁴¹ Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 5, de 22 de octubre de 2025, pp. 10, 16, 17 y 66.

⁴² Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 6, de 28 de octubre de 2025, p. 53

responsabilidad política o técnica para orientar el sentido de su voto de la valoración de la mesa?

SR. LÓPEZ GARCÍA: Nunca.

SR. GARRIDO SOLA: Ninguna. ¿Ninguna presión de ningún tipo?

SR. LÓPEZ GARCÍA: Ninguna.

6.-**Pablo González Sánchez**, vocal de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

a).-**SRA. ÁLVAREZ ALONSO**⁴³: Vale. En todo caso, lo que sí que podemos inferir es que, a la vista de esas puntuaciones, quien decantó la balanza a favor de Servinabar-Acciona entre los dos directores y los dos jefes de sección fue el Presidente de la mesa. ¿Puede usted asegurar que no ha habido ninguna injerencia política con ningún miembro de la mesa?

SR. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: Desde luego que no la ha habido.

b).-SR. GARRIDO SOLA: Ninguna conciencia. ¿Tiene algún indicio de que haya habido alguna injerencia política o empresarial en la mesa de contratación?

SR. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: No.

7.-**Gonzalo Pérez Remondegui**, vocal de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

a).-**SR. GARRIDO SOLA**⁴⁴: ¿En algún momento en esa reunión que hubo después de la mesa de contratación sintió alguna presión externa, algún intento de cambiar las decisiones que había habido en la mesa? En definitiva, ¿alguna injerencia en las decisiones, en los criterios que ustedes habían ido tomando a lo largo de la mesa de contratación?

SR. PÉREZ REMONDEGUI: No, ahí se nos dijo que... Bueno, a ver, ahí sí que el Presidente de la mesa, en lo poco que duró la reunión, dijo que él podía comprobar si los licitadores habían visto las actas en el portal. Después creo que se fue y volvió diciendo «no la han visto». La reunión duró casi nada. Se vio que no había camino ya, o sea que dijimos claramente que no tenía sentido esa reunión y que en todo caso le correspondía a la Junta de Contratación dilucidar el problema que había.

8.-**Jesús Muñoz Apesteguía**, vocal de la Mesa de contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate, interventor delegado en el Departamento de Cohesión Territorial

⁴³ Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 7, de 29 de octubre de 2025, pp. 12 y 73

⁴⁴ Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 8, de 4 de noviembre de 2025, p. 88

a).-SR. GARRIDO SOLA⁴⁵: *¿Tiene algún indicio de que haya habido alguna injerencia política o empresarial en la mesa?*

SR. MUÑOZ APESTEGUÍA: No.

Por tanto, la Comisión considera que los miembros de la mesa de contratación comparecieron mantuvieron de forma consistente que sus decisiones se adoptaron con arreglo a los criterios técnicos previstos en los pliegos de condiciones, sin haber recibido instrucciones, presiones ni indicaciones de carácter político que influyeran en su criterio. La documentación incorporada al expediente —actas de sesiones, informes técnicos de valoración, propuesta de adjudicación— no revela, por sí sola, indicios de manipulación del resultado del procedimiento de licitación.

No obstante, la Comisión desea hacer constar que la ausencia de acreditación en sede parlamentaria no equivale a la constatación positiva de que tales injerencias no existieran. La limitación de los medios de investigación de esta Comisión —señalada en el apartado I.2 de este dictamen— impide descartar con carácter definitivo lo que solamente una investigación judicial con plenas facultades coercitivas y de acceso a la prueba estaría en condiciones de verificar o refutar.

7.2.9 Santos Cerdán y Servinabar 2000 S.L.

Sobre todos los trabajos de la Comisión ha sobrevolado un nombre propio, una persona que habría jugado un papel fundamental en la existencia de una supuesta trama de corrupción que habría permitido, cuando menos, que en el contrato de duplicación del túnel de Belate se adjudicaran las obras a una UTE en la que participaba una empresa, Servinabar 2000 S.L., de la cual poseería un buen número de participaciones sociales. Estamos hablando del exdiputado a Cortes, Santos Cerdán León. La Comisión entiende que sólo le compete pronunciarse sobre esta cuestión ya que es la que estaría relacionada con la eventual adjudicación a esa empresa, no debiendo entrar en otras cuestiones ajenas a la administración foral porque no se ha tenido conocimiento directo de nada más de lo que pudiera ser o estar siendo objeto de investigación judicial el Sr. Cerdán León.

Por eso la Comisión quiere plantear que hay una cuestión fundamental -incluso para la propia razón de la existencia de la Comisión misma-, esta cuestión no es otra que la titularidad o no que Santos Cerdán habría tenido de 1350 participaciones sociales de la empresa Servinabar 2000 S.L., un 45% del total del capital social. Participaciones que habría adquirido mediante la firma de un contrato privado fechado el 1 de junio de 2016, habiendo participado en el mismo Antxon Alonso Egurrola como vendedor y Santos Cerdán León como comprador.

⁴⁵ Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 9 , de 5 de noviembre de 2025, p. 87

Decimos que es fundamental ya que si Cerdán hubiera sido propietario de esas participaciones desde 2016 habría incumplido no sólo la normativa de este Parlamento (al no haber incluido en su declaración de bienes esas participaciones cuando entre 2014 y 2017 fue parlamentario) sino también las del Congreso por idéntica razón, constituyendo una verdadero indicio de su participación en la trama organizada en torno a Servinabar 2000 S.L., y, especialmente, podría poner en tela de juicio la adjudicación de las obras del desdoblamiento del túnel de Belate.

La realidad de tal titularidad de las participaciones sociales en Servinabar 2000 S.L. a la luz de los trabajos de la Comisión no ha quedado acreditada por las siguientes razones:

-No se dispone de documentación directa de esa compraventa de participaciones sociales, más allá de que se recogiera en un informe policial cuya valoración jurídica corresponderá a instancias ajenas a esta Comisión, a los tribunales de justicia que puedan, en su día, enjuiciar a Santos Cerdán León.

-Tampoco los autores del informe de la UCO de la Guardia Civil en el que se reseña la existencia de un documento privado de compraventa de participaciones sociales dieron respuesta alguna a esta cuestión que fue planteada por algún portavoz⁴⁶ en su comparecencia ante esta Comisión.

-En la comparecencia ante la Comisión el sr. Santos Cerdán León negó ser propietario de ninguna participación en Servinabar 2000 S.L., negando la vigencia de tal transmisión que nunca se habría elevado a escritura pública. A preguntas del portavoz del grupo parlamentario de UPN negó ser propietario de esa empresa, manifestando que

“Ha vuelto a faltar a la verdad hablando de «mi empresa» y quiero insistir, no hay ninguna prueba de que sea mi empresa Servinabar. No se pagó por ninguna de las acciones, no se llevó a notario ningún acta de ninguna firma, no se inscribió en el registro mercantil. Creo que son tres elementos clave para

⁴⁶ *Víd.* la intervención del Sr. Azcona Molinet en el Diario de Sesiones de la Comisión de 17 de febrero de 2026, p. 13

demostrar si una empresa es o no es, ni se generó ningún derecho. Eso jurídicamente es así de claro.”⁴⁷

⁴⁷ Vid. Diario de Sesiones de la Comisión nº 24 de 11 de febrero, p. 6. En respuesta a las preguntas de otro portavoz, sr. Araiz Flamarique (pp. 50 y 51 del mismo Diario de sesiones) manifestó:

“SR. ARAIZ FLAMARIQUE: Voy a pasar a otra cosa, a su participación o no participación en la mercantil Servinabar 2000 SL. Usted ya nos lo ha vuelto a negar categóricamente, pero yo quiero plantearle alguna cuestión. Lo planteamos porque venimos diciendo —lo ha dicho también el señor Lecumberri— que nos parece fundamental, incluso diríamos que la propia razón de la existencia de esta comisión misma no es otra que la titularidad o no que usted habría tenido esas 1.350 participaciones, un 45 %, como todos conocemos, participaciones que habría adquirido mediante la firma de un contrato privado fechado el 1 de junio de 2016, habiendo participado también en el mismo Antxon Alonso como vendedor y usted como comprador.

Por eso hoy lo ha vuelto a decir claramente, nos ha dicho qué ha manifestado, si bien —ya le he dicho— nosotros no tenemos acceso, aquí jugamos en desventaja, hay algunos grupos políticos, grupos parlamentarios que están personados en esa causa, tienen acceso directo a toda la información que sea no secreta en esa causa y, como no hemos tenido la oportunidad de leer cuál fue su declaración ante el juez instructor, lo más que sabemos es que ha negado que fuera propietario de participación alguna en Servinabar, como lo ha ratificado hoy. De hecho, en el Senado le preguntaron hasta en diez ocasiones —y hoy fíjese la de veces que le vamos a preguntar sobre este hecho—, lo cual evidencia la importancia que tiene. Yo creo que usted es consciente también de la importancia que tiene el hecho de que usted sea o no sea propietario de esas participaciones sociales.

Incluso la Senadora creo que le preguntó hasta en cuatro ocasiones y manifestó: «No había prueba de mi firma. Afirmando rotundamente que no tengo nada que ver con Servinabar, no es mi empresa, por mucho que quieran insinuar, ni es la mitad ni el 45 %, no tengo ninguna empresa». «Ya he dejado claro antes —cuando fue preguntado de si era socio de Servinabar— que no. Yo di mis explicaciones sobre ese contrato en mi declaración ante el Supremo y me remito a lo que dije allí». Le preguntaron: ¿por qué ocultó que era copropietario casi de la mitad de la empresa que hoy aparece como clave? «Porque no lo era». A otro Senador le contestó: «Vuélvase a leer la declaración del Tribunal Supremo», cuando le preguntaron por qué firmó si no valía para nada.

Yo creo que con lo que ha manifestado, a nuestro grupo parlamentario le gustaría que nos diera —porque, insisto, no hemos leído los detalles que usted dijo o dio en la declaración ante el Tribunal Supremo— una explicación más plausible —o, si lo prefiere, entendiendo plausible por aceptable, admisible, atendible, creíble— sobre la existencia o no, por ejemplo, del contrato, de su razón de ser, la realidad o no de su firma, de la validez o invalidez del mismo.

Sobre el pago o no ya nos ha dicho que no se pagaron esos seis mil euros. Sobre el hecho de que fuera guardado por el señor Alonso. Si usted nos quiere decir, yo creo que tiene ahora la oportunidad de manifestarnos algo más sobre esto, más allá de lo que ya ha dicho hasta ahora.

SR. CERDÁN LEÓN: Yo me ratifico en todo lo que he dicho, es mi declaración ante el Tribunal Supremo, ante el señor juez del Tribunal Supremo y me ratifico en que no se elevó a escritura pública, no se pagó por las acciones, no hay registro mercantil de ello, no hay reparto de beneficios en ningún momento. Insisto, hubo un momento donde yo estuve pensando en salir de la política, lo explicamos, me ofreció participar con él, hicimos ese documento, el cual a los días le dije que no.”

7.2.10 Incomparecencia de funcionarios de la Administración del Estado

La Comisión, dentro del Plan de comparecencias aprobado, remitió a la Confederación Hidrográfica del Cantábrico y a la del Ebro la presencia de dos técnicos que habían suscrito diferentes informes sobre las afecciones del Proyecto de desdoblamiento al medio hídrico, sobre derivación temporal de aguas y de autorización de vertido de aguas residuales.

La Administración del Estado comunicó en escrito de 24 de noviembre de 2025 que se había recabado informe de la Abogacía del Estado en relación a la obligación derivada de petición de comparecencia ante la Comisión de funcionarios de las Confederaciones reseñadas, dado que éstas forman parte de la Administración General del Estado y, por tanto, no de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entidad responsable de la ejecución de las obras.

El informe de la Abogacía del Estado concluyó que no existía el deber de comparecer por parte de funcionarios del estado, adscritos a las confederaciones hidrográficas, ante el Parlamento de Navarra al no ser su actividad en el ámbito propio de su función susceptible de ser revisada o inspeccionada por la Comisión de investigación de un parlamento autonómico. Así mismo se hacía referencia a otros dictámenes del Consejo de Estado que han establecido que los Parlamentos autonómicos carecen de competencias de control político sobre el Gobierno del Estado o las autoridades, funcionarios y cualesquiera otras personas a su servicio.

Más específicamente se hacía referencia por el Consejo de Estado a su Dictamen de 6 de marzo de 2025 (referencia 28/2025). El mismo realiza, en primer lugar, un recordatorio general sobre su propia doctrina previa, en concreto, la relativa al ámbito objetivo de las comisiones de investigación a nivel autonómico, señalando que

"La configuración institucional de las comisiones de investigación, en los términos en que acaba de ser expuesta en el apartado precedente del presente dictamen, implica que su actuación deba necesariamente asociarse al ejercicio del control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Gobierno sometido al control de la Cámara Legislativa en que se constituyen aquellas"

En este mismo Dictamen sobre su ámbito subjetivo se indicaba que

"las potestades de las Comisiones de Investigación se interpreten de forma congruente con su objeto y finalidad, de modo que su poder fiscalizador y de control, al requerir la presencia de determinadas autoridades y funcionarios, no pueda considerarse ilimitado sino que habrá de ajustarse al ámbito propio de actuación de las instituciones autonómicas". Tales facultades -decían dichos dictámenes- "han de circunscribirse, por tanto, a la actuación en su ámbito competencial de las autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma según el bloque de la constitucionalidad". Solo así -añadían los mismos dictámenes- "se atiende al fin institucional propio de las Comisiones de Investigación creadas por un Parlamento autonómico orientadas a "investigar"

y "controlar" la actuación de los responsables públicos de la propia Comunidad Autónoma"

Por ello, concluían los escritos, que siendo la Confederación Hidrográfica un organismo autónomo adscrito funcionalmente a la Dirección General del Agua del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico de la Administración General del Estado, las comparecencias de sus miembros se limitan en su caso al Congreso y al Senado, no estando sometido a control parlamentario autonómico, por lo que no era procedente la comparecencia de sus funcionarios en la Comisión de investigación del Parlamento de Navarra.

La Comisión manifestó no compartir los criterios aducidos por las Confederaciones Hidrográficas ya que las mismas no habían tenido inconveniente ni impedimento jurídico alguno para colaborar con los trabajos al remitir la documentación que le había sido solicitada, considerando a la vista del contenido de la misma que se cumplían las necesidades de información que se precisaba en relación con las obras de este apartado.

III. REMISIONES A LA FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE NAVARRA

1.1 Incomparecencia ante la Comisión del Presidente de Acciona S.A.

La Mesa del Parlamento con fecha 2 de marzo de 2026, previa audiencia de la Junta de Portavoces, acordó por unanimidad, de conformidad con el artículo 72.5 del Reglamento y a los efectos de sustanciar la responsabilidad que pudiera corresponderle, dar cuenta al Ministerio Fiscal de la incomparecencia, por dos ocasiones, de D. José Manuel Entrecanales Domecq en la Comisión.

A los efectos del presente dictamen, en relación con este apartado, la Comisión considera que hay que reseñar lo siguiente:

1.- En la sesión celebrada el día 5 de agosto de 2025, la Comisión adoptó, entre otros, el acuerdo de requerir la comparecencia de una serie de personas cuya citación formal se haría gradualmente cuando procediese y en función del orden que en su caso se adoptase por la misma. Dentro de esa relación de comparecientes se encuentra la persona de don José Manuel Entrecanales Domecq, el cual como posteriormente veremos fue citado en tiempo en forma hasta en dos ocasiones.

2.- Con fecha 13 de noviembre de 2025, y previamente a que don José Manuel Entrecanales Domecq fuera citado formalmente, se registró un escrito de ACCIONA S.A (nº 202506726) dirigido a la Comisión de Investigación en el que solicitaban la reconsideración de la pertinencia de citar formalmente a aquel. Dicho escrito venía acompañado de un informe jurídico elaborado por el catedrático de Derecho administrativo, Martín M^a Razquin Lizarraga.

3.- Con fecha 15 de diciembre de 2025 y a petición de la propia Comisión se elaboró un informe por parte de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra, conteniendo una serie de consideraciones jurídicas al mencionado escrito presentado por ACCIONA, S.A. Dicho informe -como todos los demás que elabora dicho Servicio- está disponible desde entonces en la página web del Parlamento de Navarra, concretamente en el apartado de transparencia. Como es bien sabido, dicho apartado es accesible a todo el público, ello no obstante, y por si ese hecho hubiera sido desconocido por ACCIONA S.A, se le informó puntualmente de dicha publicación al señor Mollinedo, Director de Relaciones Institucionales de la citada mercantil.

4.- Con fecha 16 de diciembre de 2025, la Comisión de Investigación adoptó, entre otros, los siguientes Acuerdos:

"1.- Darse por enterada del informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Navarra conteniendo consideraciones jurídicas al escrito presentado por ACCIONA S.A.

2.- Calendarizar la comparecencia de D. José Manuel Entrecanales Domecq para el 20 de enero de 2026 a las 10 h.

El objeto de la comparecencia versará acerca de su conocimiento sobre:

Las cuestiones relacionadas con todas las licitaciones, adjudicaciones y procedimientos administrativos en los que haya participado Acciona dentro de las licitaciones y adjudicaciones de obras llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra o financiadas por este, en el período comprendido en las cuatro últimas legislaturas, tanto a personas físicas como jurídicas señaladas en el marco de la Causa Especial 20775/2020 de la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

De acuerdo con el art. 72.3 de Reglamento del Parlamento de Navarra, la comisión de investigación acordó el carácter urgente de su comparecencia".

Dicho acuerdo fue enviado a Acciona S.A, el 23 de diciembre de 2025 junto con la primera citación del señor Entrecanales que adjuntamos como documento nº 2 (nº de registro 202509398).

5.- Con fecha 16 de enero de 2026, se registra un nuevo escrito por parte de ACCIONA S.A en el que bajo el título "Manifestaciones y alegaciones" reiteran las consideraciones aportadas en su primer escrito con el fin de evitar la comparecencia del señor Entrecanales. A su juicio, el citado no es la persona

idónea para ello y anuncian que, en su lugar, va a comparecer D. Joaquín Mollinedo Chocano acompañado de D. José Julio Figueroa Gómez de Salazar, (Director General de Asesoría Jurídica de ACCIONA S.A). para asistirle.

Adicionalmente, y no como parte del argumentario comunican que

“D. José Manuel Entrecanales Domecq se encontrará fuera de España el próximo 20 de enero, como consecuencia de un compromiso ineludible e inaplazable asumido previamente a la citación, por lo que su eventual comparecencia es de todo punto imposible”.

Este hecho resulta a todas luces contradictorio habida cuenta que por una parte intentan argumentar la no idoneidad de aquel para que comparezca en la Comisión, pero por otra, esgrimen que ese día, casualmente, no puede acudir a la citación por otros compromisos ineludibles sin justificación alguna y sin proponer otras fechas en las que el citado tuviera disponibilidad. Lo cual llevó a la Comisión a pensar que claramente había una voluntad de que el señor Entrecanales no cumpla con su obligación legal de comparecer como el resto de los comparecientes.

6.- Con fecha 20 de enero de 2026, no acudió al Parlamento de Navarra el Sr. Entrecanales y sí lo hicieron los sres. el señor Mollinedo Figueroa, a los cuales y como días antes se le había comunicado telefónicamente, no se les permitió comparecer ante la citada Comisión de Investigación por un motivo que resulta obvio, ninguna persona que no ha sido citada formalmente para ello puede comparecer. En este caso y tal y como ha quedado acreditado, la Comisión acordó la citación de la persona física del señor Entrecanales y no la del señor Mollinedo.

7.- En sesión celebrada el día 20 de enero de 2026, la citada Comisión adoptó el siguiente Acuerdo que fue debidamente enviado a ACCIONA, S.A y al señor Entrecanales:

“En ausencia de una debida justificación sobre los motivos que han impedido al señor D. José Manuel Entrecanales Domecq comparecer en el día y hora en que había sido citado legalmente, la CIE Acuerda:

a) Requerirle para que aporte a la Comisión de Investigación dicha justificación.

b) Citarle nuevamente el 9 de febrero a las 11 h. haciéndole constar que, en caso de no comparecer nuevamente, este órgano parlamentario se reserva su derecho a adoptar las medidas legales oportunas de conformidad con el artículo 72.5 del RPN.”

Esta segunda citación se adjunta como documento nº4.

La citación para el día 9 de febrero incluía el siguiente apercibimiento: *"Por otra parte, le apercibo de que si dejara de comparecer incurriría en el delito de desobediencia previsto en el artículo 502.1 del Código Penal"*

8.- El día 9 de febrero de 2026 D. José Manuel Entrecanales Domecq no compareció ante la Comisión.

9.- La Comisión de Investigación, en sesión celebrada el día 10 de febrero de 2026, y ante la incomparecencia del señor Entrecanales, adoptó entre otros el siguiente Acuerdo:

"Primero:

Dejar constancia nuevamente de la incomparecencia de D. José Manuel Entrecanales Domecq del día 9 de febrero de 2026 a las 10 h. habiendo sido citado en tiempo y forma por segunda vez conforme al artículo 72.1 y 72.3 del Reglamento de Parlamento de Navarra.

En consecuencia, enviar dicha incomparecencia a la Mesa del Parlamento de Navarra para que de conformidad con el artículo 72.5 del RPN de cuenta de ella al Ministerio Fiscal a efectos de sustanciar la responsabilidad penal que pueda corresponderle".

10.- Con fecha 24 de febrero de 2026, la Comisión de investigación se da por enterada de un nuevo escrito presentado por ACCIONA S.A remitido a la Mesa del Parlamento de Navarra, con relación al acuerdo adoptado sobre el traslado al Ministerio Fiscal de la incomparecencia ante dicha Comisión del señor Entrecanales.

11.- Con fecha 18 de marzo de 2026 la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dirigió un escrito de denuncia a la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Pamplona en el que en el que manifestaba que *"la incomparecencia del Sr. Entrecanales ante la comisión de investigación del Parlamento de Navarra carece de justificación"*. Remitiéndose la denuncia *"por cuanto los hechos comunicados por la Mesa del Parlamento de Navarra, revisten, indiciariamente, los caracteres propios de un delito contra las instituciones del Estado, tipificado y penado en el artículo 502 del Código Penal, por lo que procede la incoación de un procedimiento penal en averiguación de los hechos"*

12.- La titular la Sección de Instrucción del Tribunal de Instancia de Pamplona número 5 ha citado para el próximo 4 de septiembre al Sr. Entrecanales Domecq para declarar como investigado por un presunto delito de desobediencia.

13.-Frente a lo sostenido en este tema por la mercantil ACCIONA S.A, en el sentido de que no concurren ni en ACCIONA S.A, ni en la persona física de Entrecanales los elementos de vinculación con el objeto de la Comisión necesarios para justificar el requerimiento de su comparecencia la Comisión quiere manifestar que sí existía tal vinculación.

ACCIONA S.A ha argumentado para justificar la negativa de la comparecencia de su presidente, sr. Entrecanales Domecq, por un lado que, ni la propia mercantil, ni su presidente se encuentran “señalados” en la Causa Especial 20775/2020 de la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo a la que alude el objeto de la Comisión de Investigación. Y por otro lado que, ni la sociedad ACCIONA S.A, ni su representante don José Entrecanales Domecq han sido licitadores o adjudicatarios de obra alguna en el ámbito de Navarra en el periodo investigado (últimas 4 legislaturas).

Sobre este tema, la Comisión quiere manifestar que los Servicios Jurídicos del Parlamento ya aludieron en su informe que el hecho de que el señor Entrecanales sea el representante legal de ACCIONA S.A, empresa que a su vez es matriz de un grupo de sociedades entre las que se encuentra ACCIONA CONSTRUCCIÓN S.A y que es ésta filial, -y no la empresa cabecera- la adjudicataria de varias de las obras que son objeto de investigación en la Comisión que se está celebrando en el Parlamento de Navarra no impide que el señor Entrecanales pueda ser llamado a comparecer.

A juicio de esta Comisión de Investigación, resulta claro que el Sr. Entrecanales Domecq tiene que poseer conocimiento bien directo o al menos indirecto sobre los hechos investigados y por lo tanto consideramos que dispone de información útil y valiosa para los fines de esta.

14.-La Comisión quiere volver a recalcar que su capacidad para requerir información sobre filiales a un directivo de la matriz se fundamenta en la naturaleza intrínseca del funcionamiento de un grupo de empresas y en la distinción fundamental entre el ámbito político (parlamentario) y el ámbito jurídico-penal o mercantil (judicial). En la realidad económica, un grupo de empresas opera bajo una estrategia común y una dirección unificada, controlada jerárquicamente desde la sociedad *holding* o matriz. El derecho mercantil español reconoce esta realidad, aunque mantenga la ficción de la independencia jurídica de cada filial.

En este sentido, la Comisión, en todo momento, ha considerado que el presidente del Consejo de Administración de la matriz tiene, por imperativo legal (art. 236 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital) deber de diligencia, la obligación de informarse y supervisar la marcha del negocio del grupo en su conjunto. Ante una comisión de investigación, se considera que el máximo

responsable de la matriz debería poseer el conocimiento suficiente sobre las operaciones relevantes realizadas por cualquier entidad del grupo.

La Comisión acordó requerir la comparecencia del presidente de la matriz al entender que este es el centro de dirección del grupo y el que detenta la información necesaria para los fines de control parlamentario, superando la barrera formal de la personalidad jurídica independiente de las filiales.

Por este motivo, el señor Entrecanales, tenía el deber legal de comparecer y así colaborar con la verdad respondiendo a las preguntas que se le formulen sobre la totalidad de la estructura que dirige.

1.2 Pagos a Koldo García por responsables del bar Franky con dinero de Acciona Construcciones S.A.

El 3 de marzo de 2026 compareció ante la Comisión Miguel Moreno Purroy, asesor fiscal del Bar Franky. En su intervención inicial manifestó:

“Comparezco ante esta comisión con respeto institucional y plena conciencia de la trascendencia pública de la sesión. En lo que depende exclusivamente de mí quiero ser claro desde el inicio: entre mediados de 2016 y principios de 2018 emití determinadas facturas que no respondían a una prestación real. Fue una decisión equivocada por mi parte, no la justifico y me arrepiento de haber actuado así. No volvería a hacerlo. Actué en un ámbito que entendí estrictamente personal. Intenté ayudar a quien me trasladaba a una situación económica complicada. Fue un error de juicio. No obtuve beneficio económico alguno ni de otra índole. Mi intervención se limitó a la emisión de esas facturas y no tuve continuidad posterior. No participé en adjudicación pública ni decisión administrativa alguna y no tuve conocimiento ni indicio de estructura organizada vinculada a contratación pública.

Desde principios de 2018 no mantuve ningún contacto ni relación de ningún tipo vinculada a estos hechos ni con las personas a las que se refiere la investigación, más allá de dos encuentros casuales y muy breves en 2020 que ya he explicado públicamente y que no tuvieron contenido alguno relacionado con estos hechos. Cuando tuve conocimiento del informe policial de la UCO solicité comparecer voluntariamente ante el órgano judicial competente, poniéndome a su disposición.”

En el desarrollo de la comparecencia, concretando esta manifestación inicial confesó ante la Comisión haber emitido seis facturas falsas por unos 8.000 euros

entre 2016 y 2018 a nombre de Acciona, siguiendo indicaciones directas de Koldo García.

Previamente a esta comparecencia, el día 3 de marzo de 2026, compareció ante la Comisión D. Fernando Merino Vera -responsable de Acciona Construcción S.A. en Navarra- quien, en todo momento, negó que se hubieran realizado las facturas falsas a nombre de Acciona Construcción S.A ya que las mismas respondían a una realidad mercantil, cual era el pago de diferentes gastos derivados de comidas en el establecimiento hostelero.

A la vista de estas declaraciones contradictorias entre sí la Comisión en sesión celebrada el día 10 de marzo de 2026 adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo.

“Primero.- Remitir al Ministerio Fiscal las declaraciones realizadas por el Sr. Moreno Purroy durante su comparecencia en la sesión del día 3 de marzo de 2026, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 262 de la LeCrim. A tal efecto remitimos el enlace a la videoteca y el diario de sesiones de la citada comparecencia junto con el de las dos sesiones anteriores por la relación que con la primera pudieran tener. Dichas sesiones anteriores se refieren a la comparecencia del día 24 de febrero del Sr. Lorente Rodriguez y a la comparecencia del día 25 de febrero del Sr. Merino Vera.”

El Parlamento de Navarra tuvo conocimiento el 20 de mayo de la remisión que desde la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se hizo al Tribunal Supremo (en la Causa Especial 20775/2020, de la Sección Cuarta de la Sala Segunda) del escrito remitido por la Presidenta de la Comisión de Investigación sobre las manifestaciones efectuadas por el Sr. Moreno, por si fueran de interés para la causa penal.

De hecho, la Comisión ha podido constatar que con fecha 13 de mayo de 2026, Miguel Moreno, que fue gerente del bar Franky de Pamplona, reconoció en ante el magistrado de la Audiencia Nacional, Ismael Moreno, que emitió seis facturas basadas en tiques falsos que entregó al exasesor del Ministerio de Transportes Koldo García, con las que éste presuntamente habría justificado dinero recibido de Acciona.

IV. CONCLUSIONES GENERALES

La Comisión quiere expresar las siguientes conclusiones generales:

Primera. Sobre la existencia de prácticas corruptas en el Gobierno y en la Administración Foral de Navarra

Conclusión: No se ha podido acreditar, a la vista de los trabajos realizados por la Comisión de Investigación, la existencia de prácticas corruptas por parte de responsables políticos del Gobierno de Navarra ni de los funcionarios que han intervenido en los expedientes analizados.

A pesar de la gravedad de las sospechas iniciales y del contexto judicial en el que se ha enmarcado el trabajo de esta Comisión, las comparecencias, la documentación examinada y las actas de las mesas de contratación no han aportado pruebas directas de la existencia de sobornos, reparto de comisiones, apropiación de fondos públicos u otras conductas típicamente asociadas a la corrupción política o administrativa, ni tampoco de conflicto de intereses.

Ello no impide constatar la existencia de irregularidades y deficiencias en la tramitación de algunos contratos, en especial en la licitación de la duplicación del túnel de Belate, pero dichas irregularidades, por sí mismas y con la información disponible, no permiten a la Comisión sostener que se haya producido un acuerdo corrupto entre cargos públicos y terceros.

Segunda. Sobre la participación de empresas en prácticas corruptas

Conclusión: No se ha podido acreditar la participación de empresas, licitadoras o adjudicatarias, en prácticas corruptas dirigidas a obtener adjudicaciones de obras públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de sus organismos autónomos o de sus sociedades públicas.

La Comisión ha analizado la posición de distintas empresas que han resultado adjudicatarias de los contratos analizados, incluidas aquellas cuyos responsables están siendo investigados en procedimientos penales, sin que de ese análisis se desprenda, en el ámbito estrictamente objeto de esta Comisión, la existencia de pagos ilícitos, acuerdos colusorios con responsables públicos u otras actuaciones que acrediten una corrupción materializada en los expedientes estudiados.

La relación entre determinadas empresas y personas investigadas penalmente genera un contexto de sospecha que ha podido justificar la creación de la Comisión y consiguiente investigación parlamentaria, pero, con la información recabada, no ha sido posible vincular de manera probada esas tramas con decisiones concretas de adjudicación adoptadas por la Administración de la Comunidad Foral o de sus empresas públicas.

Tercera. Sobre la prueba de prácticas corruptas en las obras investigadas

Conclusión: No han aparecido, en el seno de los trabajos de la Comisión, elementos probatorios directos que permitan afirmar la existencia de prácticas corruptas en las obras concretas objeto de investigación.

No obstante, la Comisión ha constatado:

- La existencia de vicios procedimentales (falta de actas en varios órganos colegiados, no exclusión de licitadores, publicación tardía en el DOEU, falta de inclusión de representante de la Junta de Contratación en la

correspondiente Mesa), posibles deficiencias de motivación de los criterios sujetos a juicios de valor, diferentes apreciaciones sobre la solvencia.

- La emisión de votos particulares por parte de miembros jurídicos y de Intervención, así como reparos de Intervención, que advertían de posibles incumplimientos de la normativa de contratación y de los principios de igualdad, transparencia y no discriminación.

Sin embargo, todas estas circunstancias, aun siendo objetivamente incumplimientos de la legalidad y la buena administración, no se han acompañado de pruebas concluyentes que acrediten la existencia de un pacto ilícito entre decisores públicos y operadores privados, ni de un beneficio económico indebido derivado de dichas irregularidades.

La Comisión ha constatado, así mismo, que la calificación jurídica de las irregularidades detectadas no ha sido compartida por diferentes organismos (Cámara de Comptos, Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción, Intervención General, Secretaría General Técnica departamental, auditorías externas u otros responsables jurídicos).

Todos estos operadores jurídicos en su función de control o asesoramiento jurídico no han compartido que esas infracciones fueran o una irregularidad no invalidante, causa de anulabilidad o de nulidad de pleno derecho. Tampoco se han manifestado de acuerdo en las consecuencias que el ordenamiento jurídico establece para cada una de esas infracciones que abarcan desde la subsanación del defecto formal, la convalidación expresa hasta la anulación *ex tunc*.

Cuarta. Sobre injerencias políticas en la Mesa de Contratación de Belate

Conclusión: No ha quedado acreditada la existencia de injerencias políticas directas o indirectas o de cualquier otra naturaleza sobre los miembros de la Mesa de Contratación de las obras de duplicación del túnel de Belate.

Todos los vocales de la Mesa que han comparecido ante la Comisión —técnicos, letrados, Intervención y representante de la Junta de Contratación— han manifestado de forma coincidente no haber recibido instrucciones ni presiones de responsables políticos o de partidos para orientar el sentido de sus valoraciones técnicas o de sus votos en la Mesa.

La Comisión sí ha constatado:

- Conductas discutibles del Presidente de la Mesa hacia algunos técnicos (petición de repensar puntuaciones, comentarios despectivos sobre determinadas UTE, correos intentando modular el contenido de los votos particulares), que podrían suponer un quebranto de la imparcialidad interna de la Mesa, pero que no han sido vinculadas a órdenes o directrices emanadas de instancias políticas superiores. Estas conductas, tal como indicaron todos los miembros de la mesa no influyeron, en modo alguno, en su puntuación técnica.
- La existencia de reuniones y comunicaciones entre cargos políticos y responsables administrativos preocupados por el desarrollo de la licitación, lo que, en algunos casos, puede interpretarse como una presión ambiental o un interés político intenso en la resolución del expediente, pero sin que se haya

probado una orden expresa o una instrucción concreta para favorecer a una empresa u orientar la decisión de la Mesa.

En consecuencia, la Comisión considera que, con la información disponible, no puede afirmarse la existencia de injerencia política directa en la actuación de los miembros de la Mesa de Contratación de Belate, sin perjuicio de que el funcionamiento interno de dicha Mesa haya estado lejos de los estándares deseables de ecuanimidad, serenidad y buena administración.

La Comisión quiere reiterar que la ausencia de acreditación en sede parlamentaria no equivale a la constatación positiva de que tales injerencias no existieran, ya que las limitaciones para la investigación impiden descartar con carácter definitivo lo que solamente la investigación judicial podría acreditar.

V. RECOMENDACIONES

Los Grupos abajo firmantes formulan al Gobierno de Navarra y a las instituciones forales competentes las siguientes recomendaciones:

A) Propuestas directas de la propia Comisión

Primera.- Aprobación de un Plan de Integridad en la Contratación Pública de la Comunidad Foral de Navarra que incluya: la revisión de los modelos de pliegos tipo; normas que imposibiliten que las puntuaciones de los criterios sometidos a valoración subjetiva por más de una persona no se compartan entre ellas hasta su registro independiente, así como un protocolo que permita evaluar y contrastar las diferentes ofertas desde puntos de vista suficientemente objetivos que evite cualquier indicio de subjetividad, garantizando la simultaneidad y objetividad en la emisión de valoraciones individuales; la implantación de mecanismos de detección de conflictos de interés; la creación de un registro de empresas excluidas por prácticas irregulares; el establecimiento de protocolos de actuación ante indicios de corrupción; cumplimiento de la moción 00116 aprobada en el Parlamento de Navarra.

Segunda.- Modificación de la Ley Foral 2/2018, de 12 de abril, sobre el funcionamiento de las mesas de contratación como órgano colegiado independiente, y sobre la aplicación al sector institucional foral de las disposiciones sobre preparación y adjudicación recogidas en los capítulos I y II del título II de la Ley Foral.

Tercera.- Refuerzo de los medios personales y materiales de la Intervención General para el ejercicio de la función de control previo y posterior en materia de contratación, con especial atención al control de modificaciones contractuales y a la verificación de la correcta ejecución de las obras.

Cuarta.- Reforzamiento de los sistemas de contratación electrónica íntegra que aseguren la trazabilidad completa de todos los actos del procedimiento de

licitación, desde la elaboración del pliego hasta la liquidación del contrato, con archivo electrónico accesible para los órganos de control.

Quinta.- Reforma de la normativa foral de contratos públicos para reforzar las obligaciones de publicidad activa de los expedientes de contratación, incluidas las modificaciones, prórrogas y liquidaciones, en el Portal de la Transparencia del Gobierno de Navarra.

Sexta.- Consolidar la plantilla de la OANA para que sea un verdadero instrumento de control y apoyo de la transparencia, estudiando la revisión de la Ley Foral 7/2018 para otorgarle legitimación procesal general para impugnar judicialmente ilegalidades en materia contractual.

Séptima.- Modificar el Reglamento del Parlamento para que en los supuestos de corrupción la Cámara legislativa navarra pueda personarse en los procedimientos judiciales mediante el ejercicio de la acción popular y defensa del interés general.

B) Propuestas del Observatorio de la Contratación Pública asumidas por la Comisión

La Comisión hace suyas las diez propuestas que el Observatorio de la Contratación Pública formuló en 2014 para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos, que doce años después mantienen su vigencia y serían de plena aplicación en nuestra Comunidad.

Traslado del dictamen

Finalmente, la Comisión considera que el contenido de este informe deberá de ser trasladado:

- 1.-** Al Gobierno de Navarra para que impulse las recomendaciones del presente dictamen.
- 2.-** A la Corporación Empresarial Pública de Navarra, y en especial a NASUVINSA.
- 3.-** A la Cámara de Comptos.
- 4.-** A la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra.

Iruñea/Pamplona a 3 de junio de 2026