



**contigo
zurekin**
Navarra Nafarroa

DICTAMEN

*DE LA COMISIÓN DE
INVESTIGACIÓN CIE-00005
DEL PARLAMENTO DE
NAVARRA*

Preámbulo

La política no es otra cosa que la gestión de los asuntos comunes. Por ello, para quienes creemos que la política es el mejor instrumento para construir un futuro mejor para todos, para todas nosotras, la limpieza de las instituciones democráticas y la garantía de que solo la búsqueda del interés general guía la actuación de quienes gestionan lo público, es mucho más que un objetivo o una convicción. Es una obligación.

Por el contrario, la corrupción, más allá de si esta comporta un delito o no, es precisamente el uso ilegítimo del poder para alcanzar el interés particular propio a costa del interés de los y las demás. Más grave aún es la corrupción de aquellas personas cuyo poder proviene precisamente del encargo y la confianza de ser quienes nos deben representar y a quienes encargamos gestionar los recursos públicos. No solo por el daño patrimonial en sí, o directamente por el robo de lo que es de todos y todas, sino por el daño moral que hacen a la política, la democracia y lo público, y la desconfianza que generan, en definitiva, hacia la convicción de que la acción colectiva a través de nuestras instituciones es la mejor manera de afrontar los retos que tenemos como sociedad.

Un daño que es particularmente doloroso en un momento en que la antipolítica se ha erigido como estrategia fundamental de asedio a nuestro sistema democrático y de bienestar, por parte de aquellas fuerzas cuyo objetivo último es alcanzar el poder para devolvernos a modelos de autoritarios donde no existan diques de contención a su aspiración de parasitación completa del Estado.

Por todo ello, la reivindicación de la ética política como baluarte contra la desafección se erige como único camino viable para recuperar la legitimidad de los principios que, desde el inicio de la última etapa democrática, nos han llevado a la ciudadanía navarra a las mayores cotas de libertad, bienestar y dignidad de nuestra historia.

Y es precisamente esa determinación, lo que motiva la creación de esta Comisión de Investigación.

Antecedentes

En junio de 2025 se tuvo conocimiento mediante distintas filtraciones del informe 96/2025, sobre presuntas irregularidades en la contratación pública, de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, enmarcado en su actuación como policía judicial de la Causa Especial 20775/2020 de la Sección Cuarta de la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

En dicho informe se describe una presunta organización criminal que estaría integrada por los exsecretarios de organización del Partido Socialista Obrero Español, Santos Cerdán León y Jose Luis Ábalos Meco, el también socialista Koldo García Izaguirre, y distintos empresarios con el fin de manipular adjudicaciones de obra pública a cambio de mordidas. El informe describe el origen de la presunta organización en el proyecto Mina Muga, donde se habrían conocido los ya citados Koldo García Izaguirre y Santos Cerdán León, el empresario Joseba Antxon Alonso Egurrola y el responsable de la zona norte de Acciona Construcción, Fernando Merino.

Así, Joseba Antxon Alonso habría creado distintas sociedades instrumentales, entre las que destacan Noran coop., y especialmente Servinabar 2000 S.L., por su relación mercantil con Acciona Construcción S.A., y por la presunta participación en su propiedad de Santos Cerdán, según se desprende de un contrato privado firmado entre este y Joseba Antxon Alonso en el que presuntamente habría adquirido un 45% de la sociedad. Según lo dicho en el informe, esa relación mercantil habría sido el origen de la trama, que se habría extendido después a otras empresas vinculadas con obra pública, así como al entonces Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y otras sociedades públicas del Estado.

A la luz de lo descrito en dicho informe, del contenido de las comunicaciones reveladas entre los presuntos miembros de la trama, y tras constatar la existencia de adjudicaciones de obra pública en Navarra a empresas señaladas en el mismo, se crea en el Parlamento de Navarra esta Comisión de Investigación, que tiene como objeto “Las licitaciones y adjudicaciones de obras llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra o financiadas por este, en el periodo comprendido en las cuatro últimas legislaturas parlamentarias, 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”, con el fin último de determinar si la presunta trama ha tenido algún tipo de afección directa a las obras públicas de Navarra.

De igual manera, a raíz del citado informe de la UCO y con anterioridad a la constitución de esta Comisión, la presidenta del Gobierno de Navarra encargó sendos informes de auditoría a la Oficina de Anticorrupción y Buenas Prácticas del Gobierno de Navarra (en adelante OANA), a empresas externas y a la Cámara de Comptos con el objeto de analizar los procedimientos administrativos seguidos de cada una de las licitaciones de obras del Gobierno de Navarra adjudicadas a las empresas citadas en el informe 96/2025, que luego han constituido documentación analítica clave en el desarrollo de esta Comisión.

A continuación, se detallan las conclusiones de las obras analizadas de las cuatro últimas legislaturas que se extraen del desarrollo de la propia Comisión de Investigación, teniendo en cuenta para ello el análisis documental y los interrogatorios derivados de la ejecución del plan de trabajo aprobado en el seno de la misma.

Análisis de las licitaciones y adjudicaciones de obras llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra o financiadas por este, en el periodo comprendido en las cuatro últimas legislaturas

VIII Legislatura: 2011 al 2015. Mina Muga y ampliación de las zonas regables de la primera fase del Canal de Navarra.

Pese a ser Mina Muga un proyecto privado, en el que la participación de las administraciones foral y central ha sido meramente administrativo, se ha investigado por constituir, siempre según el informe 96/2025 de la UCO, el origen de la relación entre los presuntos miembros de la trama.

Según la documentación entregada por Geoalcali, esta contrató a Servinabar 2.000 S.L. entre 04/12/2015 y 27/02/2020 en concepto de asesoramiento de comunicación institucional, trabajos que describen como “consultoría en cuanto a posicionamiento institucional y empresarial mediante reuniones con actores clave y empresas relevantes”. La propia empresa especifica en dicho informe que “esta misión fue menguando conforme la empresa asumía esta labor de posicionamiento con sus medios propios”, y también aporta información sobre los servicios contratados en UTE a Acciona y Servinabar ligados con obras auxiliares para el proyecto.

Sin embargo, el entonces Gerente de Geoalcali, Pedro Rodríguez, en su comparecencia en esta Comisión de Investigación, negó la veracidad de dicha información en su comparecencia de la siguiente manera: “lo que yo le puedo decir respecto de encajar la parte fuerte que usted menciona con los pagos en 2015, que yo tuviera constancia, 2016, no hay ese tipo de pagos”, llegando a afirmar sobre los mencionados servicios “No existen. No existen. Y me remito a la información de Acciona. Acciona ha publicado unas dos tablas en las cuales justifica ante la judicatura sus pagos”. Así pues, se han dado dos versiones contradictorias entre sí de la naturaleza de la relación entre Servinabar y Geoalcali, sin tener información adicional que permita discernir cuál es la versión más fiel a la realidad.

Tampoco se ha logrado aclarar el papel de Koldo García en Mina Muga. Fernando Merino aseguró en comparecencia en esta Comisión que “al

señor Koldo yo lo conocí en un proyecto privado denominado Mina Muga, que, como todos entiendo conocen en Navarra, él ya estaba trabajando allí cuando yo llegué a ese proyecto a colaborar con Geoalcali”. Y al ser preguntado sobre la naturaleza de su participación contestó lo siguiente: “Ya le he contestado que debe preguntar a los responsables de Geoalcali que lo contrataron o a él mismo sobre cuál era su labor y sus funciones”. También manifestó conocer a Antxon Alonso en una reunión previa “le digo que al principio de llegar yo aquí en 2014 sí que tuve un encuentro con el señor Alonso”, pero que no volvieron a encontrarse hasta el proyecto Mina Muga “lo conocí antes, ya lo dije en sede judicial, al principio de llegar yo aquí y no volví a hablar con él hasta que me lo encontré en Mina Muga”. De igual manera, declaró haber conocido a Santos Cerdán en ese mismo 2015 a petición propia.

De dicha declaración se podría desprender que Koldo García trabajaba en Geoalcali. Sin embargo, Pedro Rodríguez, en su comparecencia, pese a confirmar que Koldo García hacía labores de chófer y acompañamiento a reuniones, declaró que “[...] desde luego, contratado en nómina de Geoalcali, que yo sepa, nunca”, llegando a afirmar “jamás, Koldo jamás ha tenido ningún tipo de compensación económica viniendo directamente de Geoalcali”.

Se interrogó también a responsables políticas como la expresidenta Yolanda Barcina o la entonces vicepresidenta primera y consejera del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo, Lourdes Goicoechea, sobre los trámites del proyecto y las posibles relaciones con Geoalcali y al resto de agentes implicados ya mencionados, pero ambas negaron cualquier relación más allá de las meramente institucionales, así como cualquier participación, supervisión u orden con la tramitación administrativa.

De todo lo antedicho, se desprende que efectivamente Mina Muga fue el proyecto a través del cual iniciaron su relación Koldo García, Santos Cerdán, Antxon Alonso y Fernando Merino. Pero no se ha podido constatar la naturaleza de dichas relaciones, a qué obedecía la presencia de Koldo García en el proyecto y, sobre todo, si a raíz de entonces iniciaron una dinámica conjunta de algún tipo o si entablaron alguna relación más allá de la administrativa con los poderes públicos.

En cuanto a la licitación de la ampliación de las zonas regables de la primera fase del Canal de Navarra, en la que participó Acciona en UTE con Iridium y fue adjudicada a OHL-Agbar, se interrogó al entonces consejero de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, Javier Esparza, y a la entonces presidenta, Yolanda Barcina, en particular en lo relativo a una posible injerencia en la Mesa de Contratación, que describe la Cámara de Comptos en un informe específico sobre dicha adjudicación de la siguiente manera:

“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 realiza una rueda de prensa en la que comunica 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”.

Así, en los puntos 3º, 4º y 5º del epígrafe IV. Conclusiones y recomendaciones, la Cámara de Comptos concluye lo siguiente:

“3.ª La petición de informes técnicos externos por la mesa de contratación es una facultad prevista en la LFCP y que los pliegos de este procedimiento ya recogen. Esta petición debe realizarse a iniciativa y decisión propia de la Mesa, cuando esta lo considere necesario, en el marco de su autonomía de funcionamiento. En este sentido, hay que resaltar que la Mesa ya había hecho uso de esta posibilidad al solicitar la colaboración externa para la valoración de los aspectos económicos de la oferta.

4.ª De la relación de hechos expuestos en este procedimiento se deduce que la decisión de la Mesa, en cuanto a la petición de informes a diversos colegios profesionales se tomó "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. En nuestra opinión, este tipo de recomendaciones, realizadas desde la administración sobre cómo debe actuar una mesa de contratación y qué tipo de informes debe solicitar, no están previstas en la legislación vigente y puede afectar a la autonomía de funcionamiento de estos órganos técnicos colegiados.

5.^a Como consecuencia de atender esta recomendación externa formulada por la Administración en el contexto del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de febrero de 2014 citado, la Mesa de Contratación de este procedimiento, el mismo día en que estaba anunciado el acto público en el que se iban a comunicar los resultados del sobre 2 y apertura pública de las proposiciones económicas (sobre nº 3), hizo públicos los resultados del sobre 2 y comunicó a los licitadores que se posponía la apertura del sobre 3 hasta recibir los informes técnicos de los Colegios Profesionales.

De dicha auditoría se desprende la injerencia efectiva del Gobierno de Navarra en la labor de la Mesa de Contratación, tomando partido en un ámbito que competía en exclusiva dicho órgano y alterando el propio proceso de adjudicación, como la propia Mesa reconoce al resaltar que la suspensión de la apertura de sobre 3 y la solicitud de informes a los colegios profesionales se realiza “de acuerdo con el criterio general comunicado por el Gobierno de Navarra”, y lo certifica la Cámara de Comptos al concluir que la alteración del proceso es “consecuencia de atender esta recomendación externa formulada por la Administración en el contexto del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 19 de febrero de 2014”.

En los interrogatorios mencionados al entonces consejero y a la entonces presidenta, ambos corroboraron la sucesión de hechos negando que pudiera calificarse de injerencia, cuestión que es clara a juicio de esta Comisión. De igual manera, se preguntó por su relación con el directivo de la adjudicataria y posterior gerente de la UTE que ejecutó la obra, Francisco Iribarren Fentanes, exvicepresidente del Gobierno de Navarra durante la presidencia de Miguel Sanz. Relación que calificaron como igual que cualquier otro alto cargo de Unión del Pueblo Navarro.

Pese a la injerencia constatada y a las irregularidades advertidas, no se aprecia una afección directa a la adjudicación final ni ningún otro elemento que pudiera llevar a una duda razonable respecto a cualquier tipo de posible corrupción en el proceso de adjudicación, más si cabe atendiendo que lo que definió la propuesta de adjudicación fueron los criterios objetivos, concretamente los económicos, en los que las posibilidades de alteración o manipulación son prácticamente nulas.

IX Legislatura: 2015 al 2019. Navarra Arena, CPEIP Arbizu, 62 VPO Ripagaina y Archivo de Navarra

En el análisis de esta legislatura, destaca particularmente el proceso de licitación y adjudicación de las 62 VPO de Ripagaina. En particular, por la ausencia de actas del proceso y de la documentación básica, incluyendo la de distintos sobres de las ofertas presentadas. Dicho déficit en la documentación impide conocer en profundidad los procesos desarrollados y, por lo tanto, extraer conclusiones nítidas de los mismos.

Además, la OANA destaca la ausencia de presidencia en la Mesa de Contratación, y también tanto en la licitación mencionada como en las 46 VPO que se analizan en el apartado siguiente. La citada oficina destaca la ausencia completa de actuaciones preparatorias del contrato, punto que ha sido cuestionado en un informe por la Intervención General del Gobierno de Navarra, que discrepa sobre la aplicabilidad o no del título II de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos sobre las normas específicas de los contratos que celebran las Administraciones Públicas. Esta Comisión concluye que es el legislador el que debe clarificar el régimen de contratación de las sociedades públicas, particularmente en cuanto a las actuaciones preparatorias y demás disposiciones del título mencionado, evitando la inseguridad jurídica que genera la posible subjetividad en la interpretación de la citada norma.

Adicionalmente, en cuanto a dicha licitación, la OANA advierte de que las ofertas de Acciona Construcción, s.a. - Servinabar 2000, s.l. UTE, y de Construcciones Murias, s.a. - Construcciones Jose Miguel Ibañez, S.L. UTE., debería haberse excluido, a causa de la inclusión de documentación en el sobre B con información sobre la ejecución de la obra, que debería haberse presentado en el sobre C. Un error motivado

fundamentalmente por un fallo en los pliegos reguladores que se subsanó con anterioridad a la presentación de las correspondientes ofertas. Una cuestión, esta última, que también ha sido discutida por la Intervención General en el mismo informe citado anteriormente, así como en las comparecencias de los responsables de esta obra, de la propia Intervención General, y de responsables actuales de Nasuvinsa. No por diferencias en cuanto a lo ocurrido, sino más bien en relación a sus posibles efectos. Y, en particular, respecto a si el hecho concreto era motivo suficiente para la exclusión o no de las ofertas, al cuestionarse que tuviera ninguna significación respecto a la decisión de la adjudicación final.

El informe de la OANA destaca también la ausencia de una persona representante la Junta de Contratación en la Mesa de Contratación, condición obligada por el artículo 50.5 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, cuando el valor estimado del contrato supere los 10 millones de euros. En un informe de la propia Junta de Contratación en 2025 respecto a esta cuestión a raíz de una solicitud de la propia OANA, esta aclara que para el cómputo de los 10 millones de euros se ha de incluir el conjunto de los lotes de la licitación correspondiente. Por lo que es claro, desde el punto de vista de esta Comisión, que debería haberse incluido la representación de la Junta de Contratación en la Mesa, y que, por tanto, esta es una irregularidad manifiesta en la conformación de la Mesa.

Por último, la OANA cuestiona la recepción con deficiencias en la ejecución de obra y la ausencia de documentación que acreditara el cumplimiento de los criterios sociales de la oferta de la adjudicataria. Tras los interrogatorios a responsables actuales y pasados de Nasuvinsa, no se ha aclarado que se haya acreditado, ni el cumplimiento de criterios sociales, ni que se subsanaran las deficiencias en la obra ni tampoco la imposición de ningún procedimiento sancionador. Por lo que esta Comisión considera que no se ha actuado con la diligencia suficiente en el control y seguimiento de la ejecución de la obra, y, por tanto, en la defensa del patrimonio público.

La ausencia de actas es, a juicio de esta Comisión, la irregularidad más grave de esta licitación. Puesto que, aunque de la documentación

aportada sí se evidencia el desarrollo de un procedimiento, la ausencia de las actas impide determinar las cuestiones sometidas a debate en la Mesa de Contratación y las posibles discrepancias en la misma, así como la motivación de determinadas cuestiones que posteriormente han dado lugar a interpretaciones discrepantes importantes. Ante la gravedad de esta cuestión, se llamó a una comparecencia conjunta de la directora jurídica y de compras de Nasuvinsa, del director de compras y del director jurídico de la Corporación Pública Empresarial de Navarra, en la que se evidenciaron deficiencias nítidas en el control de la contratación en Nasuvinsa en el periodo temporal coincidente con esta licitación. Así lo expresaba Jorge Aleixandre Micheo, director jurídico de la Corporación Pública Empresarial en la citada comparecencia:

“en el 2018, cuando se produce esta licitación, es recientemente publicada la norma. Entonces, evidentemente, hay una serie de irregularidades que ha plasmado la OANA con la Ley Foral 2/2.018, que, con la implantación de un plan de compras en el 2019, la creación del departamento y la mejora de esos procesos, lo que vemos desde el 2019 en adelante, sobre todo ya en el 2019, es una foto de que los hallazgos o incidencias en la contratación pública de Nasuvinsa disminuyen claramente porque hay una mejora en ese proceso de compras”.

En relación específicamente a la ausencia de actas y ante preguntas acerca de cómo se podía explicar la desaparición de las mismas, Carmen Pérez Miguel, directora jurídica y de compras de Nasuvinsa explicó que “[...] no estaba procedimentado internamente, tal y como nos han informado, es que es eso. Yo puedo hablar de lo que me han podido informar porque no estaba y, en función del departamento que gestionaba la contratación, la documentación, una parte la tenían los técnicos, otra parte la tenía el que hacía de secretario. Es que no estaba procedimentado”, a lo que Jorge Aleixandre Micheo añadió que “Y luego, lo que han explicado es que en marzo de 2019 se incorpora una persona responsable, se crea el Departamento de Compras en Nasuvinsa y se aprueba en el mes de abril un plan de compras que integra todo el tema de la gestión con el cumplimiento de la Ley Foral de Contratos Públicos”.

Esta Comisión concluye, por tanto, que en el momento que se realizó esta adjudicación no existía en Nasuvinsa un procedimiento de custodia de las actas, lo que explica, aunque no justifica, su ausencia o desaparición.

Pese a la ausencia ya detallada de las actas y las irregularidades y discrepancias jurídicas mencionadas, esta Comisión tampoco ha hallado ningún indicio que pudiera llevar a llevar a una duda razonable respecto a cualquier tipo de posible corrupción en el proceso de adjudicación. Sí se concluye que era necesario mejorar los procedimientos internos, como, de hecho, así se ha hecho, y que es necesaria una clarificación jurídica del régimen de contratación de las sociedades públicas. En cuanto a si todos los elementos analizados merecen la calificación jurídica de nulidad de pleno derecho tal y como propone la OANA, esta Comisión no considera que deba pronunciarse al respecto de una cuestión, que es específicamente jurídica.

En cuanto al resto de obras analizadas en relación a las licitaciones del CPEIP Arbizu, al Archivo de Navarra y el Navarra Arena, en ninguno se aprecian irregularidades administrativas significativas. A lo que se añade que en las adjudicaciones de las dos primeras obras, lo determinante fueron los criterios subjetivos, concretamente los económicos, y en la de la última únicamente hubo una sola oferta. Así pues, se puede concluir que esta Comisión no ha hallado ningún indicio que pudiera llevar a llevar a una duda razonable respecto a cualquier tipo de posible corrupción en dichos procesos de adjudicación.

X Legislatura: 2019-2023: 46 VPO Ripagaina

En este proceso de adjudicación persisten las discrepancias jurídicas en torno a la aplicabilidad del título II de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos sobre las normas específicas de los contratos que celebran las Administraciones Públicas, y en particular, en lo relativo a las actuaciones preparatorias detalladas en la valoración del proceso de adjudicación 62 VPO Ripagaina. Se considera adecuado, por lo tanto, hacer una remisión a dicha valoración, dándola por reproducida en este punto.

A ello se añade la apreciación de indicios de colusión según el informe de investigación de la OANA, debido a que la oferta económica de Eraikuntza Birgaikuntza Artapena, S.L. superaba el precio máximo de la licitación.

A este respecto, responsables actuales de Nasuvinsa en su comparecencia, y concretamente Carmen Pérez Miguel, directora jurídica y de compras de Nasuvinsa, manifestó que “aquí la valoración que hacemos es que la mesa de contratación no vio ni determinó que estuviéramos ante una oferta... O sea, lo que se determinó fue que estaba por encima del precio de licitación, inferior al valor estimado de contratación y acordó su exclusión. No consideró que fuera un indicio de colusión en absoluto”. Y ante las preguntas acerca de si tienen algún criterio o herramienta para determinar los indicios de colusión, de nuevo Carmen Pérez de Miguel contesta que “En ese momento no, porque a posteriori se ha aprobado el Plan de Medidas Antifraude, un mes después se aprobó”.

Por último, el informe de la OANA advierte también que no está acreditado el cumplimiento de los criterios sociales y de deficiencias en la entrega de las viviendas. A este respecto, en la misma comparecencia se aclaró que ya está justificado el cumplimiento de los criterios sociales, y respecto a las deficiencias en la entrega, de nuevo Carmen Pérez de Miguel informa de una penalización de la siguiente manera:

“Pues aquí le tengo que informar que sí que Nasuvinsa ha establecido una penalización a la UTE por importe, de hecho, de 449.000 euros por incumplimiento muy grave en el retraso de cincuenta y tres días no justificados ni autorizados por parte de Nasuvinsa y, asimismo, por el incumplimiento también en el pago de unas facturas a una subcontratista. Ambos incumplimientos son faltas muy graves y Nasuvinsa ha procedido a iniciar la tramitación del procedimiento para ejecutar la garantía. La garantía en este caso eran cuatro seguros de caución y hemos interpuesto una reclamación judicial para exigir el importe total de la penalización y la reposición de la garantía que debe mantenerse vigente conforme al contrato”.

De todo lo antedicho y más allá de las discusiones jurídicas sobre la aplicabilidad de determinados preceptos de la Ley Foral 2/2018 a las sociedades públicas, esta Comisión no ha hallado ningún indicio que pudiera llevar a llevar a una duda razonable respecto a cualquier tipo de posible corrupción en dichos procesos de adjudicación. Y en este caso, sí se puede concluir que se ha actuado con la diligencia suficiente en el control y seguimiento de la ejecución de la obra, y, por tanto, en la defensa del patrimonio público.

XI Legislatura: 2023: a la actualidad. Duplicación de los túneles de Belate

La licitación y adjudicación de la duplicación de los túneles de Belate ha sido, sin duda, la obra analizada con mayor profundidad en esta Comisión de Investigación. Principalmente, por ser el único procedimiento con 6 votos particulares emitidos tanto al acta de valoración de sobre nº2 como al acta de examen de documentación y propuesta de adjudicación por el representante de la Junta de Contratación, el interventor y el secretario de la Mesa de Contratación.

En los votos particulares, los 3 miembros de la Mesa citados detallan los motivos de su discrepancia con la mayoría de la Mesa de Contratación compuesta por otros 4 vocales de la Dirección General de Obras Públicas del Gobierno de Navarra, y su presidente, el director del Servicio de Nuevas Infraestructuras de la citada Dirección General.

En concreto, y en cuanto al acta de valoración de sobre nº2, los 3 votos particulares son coincidentes en señalar dos elementos de discrepancia respecto a la misma.

El primer elemento de discrepancia se debe a un cuestionamiento de la suficiencia de la motivación detallada en el informe de valoración de las propuestas técnicas, por ser meramente expositiva o descriptiva y carecer de los elementos valorativos y comparativos necesarios para garantizar la no arbitrariedad de la misma. El informe de fiscalización de las cuentas generales de Navarra de 2023 de la Cámara de Comptos señala al respecto que “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”.

Esta Comisión coincide con la valoración de la Cámara de Comptos, sin considerar que pueda extraerse ninguna conclusión adicional sobre este aspecto concreto del proceso de adjudicación.

El segundo de ellos cuestiona la conformación de la puntuación otorgada a las ofertas técnicas, derivada de la remisión de las respectivas puntuaciones particulares de las vocalías de la Mesa al presidente, teniendo este último también voto y elaborando el informe de valoración en base a la media de las puntuaciones otorgadas.

El núcleo del cuestionamiento radica en la posibilidad de que el presidente conociera las puntuaciones otorgadas por otros miembros de manera previa a otorgar la suya propia, existiendo la posibilidad, por tanto, de que este variara su puntuación y alterara la voluntad que de otra manera se hubiera derivada de la valoración colegiada y en igualdad de condiciones de sus miembros. En la propia redacción de su voto particular, el secretario de la Mesa se esmera en aclarar que no presume que esa haya sido la actuación del presidente, llegando incluso a afirmar “personalmente podemos estar persuadidos de que no ha sido así”. Sin embargo, en opinión tanto del secretario como del interventor y del representante de la Junta de Contratación, la mera posibilidad derivada del procedimiento seguido constituye un vicio del procedimiento que vulnera los principios básicos de la contratación pública.

Coincidente con esta última valoración es el informe de investigación de la OANA elaborado a petición de la presidenta de la Comunidad Foral, el cual concluye que el procedimiento de valoración seguido “constituye 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”.

Por el contrario, en un informe de la Intervención General del Gobierno de Navarra relativo al citado informe de la OANA, se discrepa de dicha interpretación, argumentando que para que el vicio señalado justifique la calificación de nulidad de pleno derecho, este debería dar lugar a una variación del sentido final de la votación y, en definitiva, de la decisión final de la Mesa. Y con base a ello concluye que “el vicio del que pudiera adolecer no es tan evidente y tan grave como parece resultar de lo señalado en el informe de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra”, argumentando incluso que “la fórmula bien pudo haber sido la de que el presidente formulase una propuesta de puntuación para someterla al parecer de los demás vocales técnicos, con lo que el resultado hubiera sido el mismo”.

En cuanto a los 3 votos particulares emitidos al acta de examen de documentación y propuesta de adjudicación, cabe señalar que la causa fundamental de discrepancia se debe a la validación del certificado de solvencia técnica correspondiente a la obra de la Autovía A-23. En concreto, los miembros de la Mesa pertenecientes a la Dirección General de Obras Públicas y, por tanto, con conocimientos técnicos en materia de ingeniería, consideraron acreditada la solvencia técnica al incorporar al coste total del túnel establecido en dicho certificado otras partidas que, sin estar bajo el epígrafe directo del túnel, si son necesarias e indispensables para su funcionamiento, con las cuales se alcanzaría el requisito exigido para la citada solvencia de haber ejecutado obra similares con un importe mínimo de 65.000.000 euros, IVA excluido. Sin embargo, los impulsores de los votos discrepantes consideran que, en el certificado, no se acreditaba con la suficiente claridad que las mencionadas partidas formaran, como tal, parte del túnel, y abogan por exigir una subsanación. Esta Comisión ha tenido constancia de que el Órgano de Contratación, tras la propuesta de adjudicación de la Mesa de Contratación, se asesoró sobre el criterio del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible acerca de la interpretación de la mayoría de la Mesa en relación al certificado de solvencia. Consulta que reafirmo el criterio finalmente adoptado por la Mesa.

Además de todo ello, el secretario de la Mesa, en su voto particular, señala la ausencia de reuniones presenciales de cara a formular la

decisión de la Mesa. A ese respecto, el informe de investigación de la OANA alega que “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.”, mientras que la Intervención General, en su respectivo informe, 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 ellos 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 manifestarla libremente hasta el punto de que quienes lo desearon pudieron formular votos particulares y así lo hicieron”.

De nuevo, más allá de la calificación jurídica de las actuaciones que, tal y como se afirma en otras ocasiones en este dictamen, se considera que no corresponde a esta Comisión por ser una discusión específicamente jurídica, sí se considera necesario afirmar que, a criterio de esta Comisión, el procedimiento de valoración seguido no incorpora garantías suficientes en cuanto a objetividad, imparcialidad y transparencia, tal y como recoge la Cámara de Comptos en su informe de las cuentas generales de Navarra de 2023. De igual manera, se considera que la negativa a convocar reuniones presenciales para la formación última de voluntad de la Mesa dificulta la búsqueda de un consenso deseable a la hora de incorporar las visiones de los distintos miembros de la Mesa.

La normativa en materia de contratación pública debe incorporar las garantías procedimentales necesarias para salvaguardar, por el propio procedimiento, los máximos estándares de transparencia y buen gobierno. Y tal y como señala tanto la Intervención General como los votos particulares, la OANA y la Cámara de Comptos en sus respectivos informes, la actual normativa no concreta de manera suficiente las

reglas de funcionamiento de las mesas de contratación, particularmente en lo relativo a la valoración de las ofertas y a la conformación de voluntad, por lo que se considera necesario una revisión de la normativa vigente.

Además de las cuestiones analizadas y señaladas en los informes y los votos particulares, a lo largo de la Comisión de Investigación y en base a la documentación requerida y principalmente por el contenido de los correos electrónicos entre los miembros de la Mesa y los interrogatorios posteriores, surgieron distintas informaciones adicionales vinculadas al procedimiento de adjudicación. Desde errores en la custodia de información al depositarse determinada información en un servidor accesible al conjunto del Departamento, hasta discusiones entre miembros de la Mesa, rumorología en torno a que la decisión de la adjudicación estaba tomada de antemano (cuestión que el secretario señala en su propio voto particular) o supuestas valoraciones subjetivas del presidente de la Mesa en torno a la falta de idoneidad de alguna de las licitadoras durante el procedimiento.

Esta Comisión considera que, a efectos del objeto por el que está constituida, ninguna de esas informaciones tiene consistencia o relevancia suficiente para ser tenidas en cuenta en las conclusiones del presente dictamen.

Sí se considera necesario, sin embargo, a pesar de ser cuestiones aledañas al objeto de la Comisión, señalar dos hechos relevantes conocidos durante el desarrollo de la misma.

Por un lado, en cuanto a la reubicación de la plaza adjudicada a Lorenzo de Serena Puig, secretario de la Mesa de Contratación, tras el correspondiente concurso de traslados, llama la atención una incongruencia clara en las respuestas, a las preguntas en sus respectivas comparecencias, del responsable directo de la reubicación, el director del Servicio de Conservación, y su superior jerárquico, el director general de Obras Públicas. Mientras que el director de Servicio de Conservación afirmó nítidamente en su comparecencia que la decisión de reubicar la plaza se había tomado fundamentalmente por el clima laboral y a instancias del director general, en contra de la motivación de la reorganización administrativa

que se aduce en la resolución correspondiente, el director general se mantiene en el razonamiento expuesto en dicha resolución y niega que él hiciera la propuesta de reubicación con motivo del ambiente laboral. Es claro que son declaraciones incompatibles entre sí, sin que esta Comisión haya podido determinar la veracidad o falsedad de ninguna de ellas.

Por otro lado, y pese a que la ejecución de la obra está fuera del objeto de esta Comisión, se ha analizado el origen del modificado número 1, por incluir cambios constructivos que, en caso de haber estado descritos en la oferta, hubieran podido modificar la puntuación obtenida, bien en el precio ofertado o bien en la puntuación de la oferta técnica realizada por la UTE adjudicataria.

Sin embargo, dicho análisis carece de sentido una vez paralizado el modificado por un reparo suspensivo de la Intervención General. En cualquier caso, dicho informe de fiscalización determina que el modificado obedecía al interés de la UTE y no al interés general, lo que evidentemente es incompatible con el necesario deber de protección del patrimonio público, y acabó derivando en el cese del director general de Obras Públicas y la solicitud del relevo en la dirección facultativa de la obra.

Teniendo en cuenta todo lo relatado, cabe concluir que, a juicio de esta Comisión, el conjunto de irregularidades y de malas prácticas detectadas en los procedimientos asociados a la duplicación de los túneles de Belate es manifiestamente reprochable e incompatible con los principios de buen gobierno y transparencia.

Sin embargo, también cabe señalar que no se ha encontrado ningún indicio sólido o prueba de ningún tipo de injerencia, mordida o cualquier otra práctica que pueda llevar a determinar la existencia de algún tipo de corrupción en el procedimiento de adjudicación de la duplicación de los túneles de Belate. Tanto es así que, en las respuestas del conjunto de personas vinculadas de alguna forma a esta licitación, bien en la mesa de contratación, bien por ser responsables técnicos o políticos, o por haber auditado o investigado los procedimientos asociados, se ha negado de manera unánime y tajante ningún indicio sólido de corrupción o injerencia externa en los procedimientos.

Conclusiones

1.- Queda acreditada una connivencia estructural entre una parte del poder político y del poder económico y empresarial oscura, opaca y nada saludable en un sistema democrático representativo cuya legitimidad depende que la acción integral del conjunto de nuestro sistema político e institucional esté guiada exclusivamente por el interés general, es decir, por la búsqueda permanente del bienestar de la ciudadanía y la dignificación de las condiciones de vida de la gente.

Así lo ilustra la declaración de Santos Cerdán, que afirmó que la relación que tenía con Antxon Alonso facilitó que personas de su entorno entrasen a trabajar en Servinabar, y también el documento de compraventa del 45% de Servinabar por parte de Santos Cerdán, más allá de si finalmente se hizo efectivo o no; o la única obra investigada en la legislatura del 2015, la ampliación de las zonas regables del Canal de Navarra, adjudicada a una empresa que había fichado recientemente al exvicepresidente del Gobierno de Navarra Francisco Iribarren, que acabó presidiendo la UTE que gestionó su ejecución; o la relación de Fernando Merino y Koldo García a raíz del proyecto Mina Muga de naturaleza incierta, que Moreno Purroy declaró que incluía el cobro de facturas falsas a través del bar Franky de origen o destino desconocido.

2.- Queda acreditado el sentimiento de impunidad, e incluso la inexistencia de una mínima conciencia de sometimiento al control institucional y a la rendición de cuentas de una parte del poder económico y empresarial.

Así se evidencia tras la reiterada negativa de José Manuel Entrecanales Domecq, presidente y CEO de Acciona, de comparecer ante esta Comisión, a pesar de estar obligado por el artículo 502 del código penal bajo delito de desobediencia. Y así lo demuestra que pretendiese suplantar el criterio de esta Comisión a la hora de determinar la idoneidad de su testimonio, o si este era susceptible de ser sustituido por el de otro personal al servicio de su empresa.

3.- Quedan acreditadas, así mismo, prácticas en los procesos de contratación pública incompatibles con los principios de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad, transparencia e integridad, así como en el deber de control en la gestión de recursos públicos, imprescindibles para garantizar la confianza en las instituciones y en que es desde las mismas, desde lo común, desde donde podemos abordar mejor los grandes retos que tenemos como sociedad para avanzar hacia un futuro mejor para todos y para todas.

Así se desprende del cúmulo de irregularidades y malas prácticas descritas en el análisis de los procesos administrativos vinculados a la duplicación de los túneles de Belate, más allá del debate sobre la calificación jurídica que merecen o de si suponen o no vulneraciones flagrantes de la normativa en materia de contratación pública. De igual manera así lo evidencia la ausencia de actas en el expediente de las 62 viviendas de protección oficial a promover sobre la parcela bf-2.3 de Ripagaina en valle de Egüés, así como la falta de acreditación del cumplimiento de criterios sociales y de la subsanación de las deficiencias en la obra, así como la inexistencia ningún procedimiento sancionador por el incumplimiento de las condiciones contractuales acordadas.

4.- Queda acreditada de igual manera la insuficiencia del andamiaje legal y reglamentario actual para que los procesos de adjudicación se realicen conforme a un procedimiento delimitado que garantice los principios de imparcialidad, igualdad de trato, transparencia e independencia.

Así lo ilustran las conclusiones de la Oficina Anticorrupción y Buenas Prácticas, la Intervención General del Gobierno de Navarra y la Cámara de Comptos respecto a la adjudicación de la duplicación de los túneles de Belate, discrepantes entre sí en torno a si el procedimiento seguido puede conllevar la nulidad de pleno derecho de la adjudicación. O si, debido a la ausencia de reglamentación del procedimiento, este es conforme a derecho y no vulnera los principios de contratación. Particularmente relevante son las discrepancias en torno a la legalidad o no del procedimiento de valoración de las ofertas técnicas, y sobre si el que un miembro de la Mesa, en este caso el presidente, votara tras

recibir puntuaciones de otros miembros, puede considerarse un vicio que conlleve la nulidad antes planteada o un procedimiento válido y conforme a la normativa vigente. Mientras que, por el contrario, las conclusiones de los 3 organismos son coincidentes en cuanto a la falta de reglamentación concreta de funcionamiento de la Mesa de Contratación.

Y de igual manera lo confirman las declaraciones de la práctica totalidad del personal técnico con conocimiento y experiencia en el ámbito de la contratación pública, que ponen de manifiesto que el procedimiento de valoración técnica, siendo el más sensible por su subjetividad y relevancia en la adjudicación final, carece de un procedimiento reglado específico que garantice los principios establecidos por la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.

5.- Queda acreditada la inseguridad jurídica en relación con la aplicabilidad de determinados preceptos de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos, y en particular, a las normas específicas de los contratos que celebran las administraciones públicas de su título II al sector público institucional foral.

Así lo evidencian las interpretaciones divergentes de la Intervención General del Gobierno de Navarra y la Oficina de Anticorrupción y Buenas Prácticas de Navarra en sus respectivos informes respecto a la ausencia o no de actuaciones preparatorias en los dos procesos de adjudicación analizados realizados por Nasuvinsa.

6.- Quedan acreditadas también dos contradicciones en las comparecencias de la Comisión de Investigación, incompatibles entre sí y, por tanto, susceptibles de haber vulnerado el artículo 502.3 del Código Penal, como son:

6.1.- El vocal de la Mesa de Contratación de la duplicación de los túneles de Belate y director del Servicio de Conservación del Gobierno de Navarra, Pablo González, declaró que el cambio de adscripción de la plaza que ocupó Lorenzo Serena, el secretario de la Mesa de contratación de la duplicación de los Túneles de Belate y denunciante

del procedimiento ante la Oficina de Anticorrupción del Gobierno de Navarra, se realizó principalmente por clima laboral a instancias del director general, mientras que este último declaró que dicha decisión obedeció exclusivamente a una reorganización administrativa ordinaria, tal y como que se describe en el informe, sin vinculación alguna con la persona que ocupaba la plaza, Lorenzo Serena. Situación que actualmente está siendo investigada por la Oficina de Anticorrupción y Buenas Prácticas de Navarra por poder constituir una posible represaría contra el denunciante.

6.2 Fernando Merino, antiguo cargo de la zona norte de Acciona Construcción y Francisco Javier Lorente, cónyuge de la propietaria del bar Franky, declararon que todas las facturas emitidas por el bar a Acciona tenían su origen en la acumulación de gastos reales en el bar, mientras que Miguel Moreno Purroy, asesor contable del bar, declaró haber realizado facturas falsas por un importe no superior a los 8.000€ con el conocimiento tanto de Fernando Merino como de Francisco Javier Lorente, y por orden de Koldo García.

7.- En relación con el objeto expreso de la Comisión de Investigación, como es examinar las licitaciones y adjudicaciones de obras llevadas a cabo por el Gobierno de Navarra o financiadas por este en el período comprendido en las últimas cuatro legislaturas, tanto a personas físicas como a jurídicas señaladas en el marco de la causa especial de la sección cuarta de la sala segunda del Tribunal Supremo; no queda acreditada ninguna práctica explícita de tráfico de influencias, injerencias políticas o empresariales en los procesos de adjudicación analizados que pudieran haber tenido como objeto favorecer a una adjudicataria concreta a cambio de mordidas o de cualquier otra prebenda, presión o influencia susceptible de ser calificada como práctica corrupta.

Recomendaciones

1.- Fortalecer la transparencia, el control y los límites en las relaciones del poder político y el poder económico y empresarial a través del desarrollo de las obligaciones para altos cargos y personal directivo establecidos en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno al Parlamento de Navarra.

2.- Reformar la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos para establecer de manera clara y concreta el régimen de contratación pública del Sector Institucional Foral.

3.- Dar cumplimiento a la moción 00116 aprobada por el Parlamento de Navarra mediante el desarrollo de un reglamento general de contratación pública que establezca un sistema de plicas que impida relacionar los distintos sobres de las propuestas llevadas a cabo por las posibles adjudicatarias entre sí, y con la propia entidad proponente, y establezca un procedimiento reglado específico para el proceso de valoración técnica o cualitativa que asegure la independencia, trazabilidad y simultaneidad de las valoraciones de la Mesa así como los principios establecidos por la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de contratos públicos.