

CONCLUSIONES

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 comparencias, 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 órgano 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.

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.
- desarrollo reglamentario que imposibilite 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
- fortalecer el control y los límites de las relaciones entre el poder político y poder empresarial.
- el establecimiento de protocolos de actuación ante indicios de corrupción.

Segunda. -Modificación de la Ley Foral 2/2018, de 12 de abril en los siguientes aspectos:

- 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 mencionada Ley Foral.
- Sobre la aplicación al sector institucional foral también de las disposiciones sobre preparación y adjudicación recogidas en los capítulos I y II del título II de la Ley Foral reseñada, teniendo en cuenta las especificidades jurídicas y organizativas de las entidades de ese SIF.

Tercera. -Refuerzo de los medios personales y materiales de la Intervención General de la Administración Foral 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 de 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. Para ello será necesario extender a todos los organismos y sociedades públicas mecanismos homogéneos de registro, archivo y conservación documental que garanticen la plena trazabilidad de los procedimientos.

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 Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción para que, dentro de sus competencias reseñadas en la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo sea un verdadero instrumento de control y apoyo de la transparencia y lucha contra la corrupción, analizando la eventual modificación la Ley Foral reguladora para otorgarle legitimación procesal general para impugnar judicialmente ilegalidades administrativas en materia contractual que haya podido detectar en el curso de sus investigaciones.

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

La Comisión, también, en este apartado de recomendaciones, quiere hacer suyas las propuestas que el Observatorio de la Contratación Pública¹ realizó allá por el año 2014² para prevenir la corrupción en los Contratos Públicos. Estas propuestas, en su conjunto, doce años después de su formulación, mantienen su vigencia y serían de plena aplicación en nuestra Comunidad.

1 El Observatorio de Contratación Pública es un lugar de encuentro para los profesionales de la materia desde el que proceder al debate y análisis de las novedades introducidas en su ordenación jurídica, así como para la realización de nuevas propuestas de actuación para la modernización de la contratación pública y materializar en la misma los principios de eficiencia, integridad y buena administración. El ObCP es una iniciativa que carece de ánimo de lucro, y por supuesto, independiente en sus planteamientos y conclusiones.

2 <https://www.obcp.es/opiniones/decalogo-de-reglas-para-prevenir-la-corrupcion-en-los-contratos-publicos>

Por eso, la Comisión las recoge en este Dictamen y considera que las instituciones navarras deberían de tomarlas en cuenta en la lucha contra la corrupción.

Estas eran las recomendaciones:

Primera. -La publicidad no es —ni puede serlo— un mero principio formal. La publicidad, mediante los instrumentos que se utilicen —técnicos y regulatorios— debe generar competencia o concurrencia empresarial. La obligación de transparencia que recae sobre cualquier ente contratante consiste en garantizar, en beneficio de todo licitador potencial, una publicidad adecuada y efectiva que permita abrir a la competencia el contrato licitado mediante la imparcialidad de los procedimientos de adjudicación. Esto significa que debe existir publicidad que genere transparencia, es decir, que cualquier licitador pueda conocer que se está licitando y, también, las reglas de esa licitación. La transparencia en la contratación pública, como principio instrumental, exige una implementación compatible con su finalidad, optando por sistemas ágiles, accesibles y de alcance universal, que hagan posible que cualquier licitador pueda obtener información sobre una licitación y comprender las reglas de esta, sin que existan incertidumbres —o costes o cargas innecesarias— que favorezcan que se desista a presentar ofertas por entender que el procedimiento puede estar ya orientado hacia determinados licitadores.

Segunda. -Resulta necesario que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes, puedan comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate. La transparencia de los procedimientos y la necesaria motivación de su elección es una de las exigencias más relevantes.

Tercera. -La contratación de los poderes adjudicadores no administración y su experiencia práctica aconseja la uniformidad de reglas. La lógica del sistema obliga a la aplicación de los principios del artículo 18 de la Directiva 2014/24 a todo contrato público al margen de su importe y que las reglas jurídicas sean las mismas, resultando indiferente que se tenga o no la consideración de Administración Pública. No hay nada más contrario a la efectividad del principio de transparencia que la dispersión normativa y el «caos» regulatorio de los distintos procedimientos de licitación. Por ello, es conveniente introducir flexibilización (tramitación simplificada, documentación

de solvencia sólo exigible al adjudicatario propuesto, medios electrónicos, etc.) pero uniforme para todos estos supuestos de descentralización funcional.

Cuarta. -Una de las principales “puertas” de la corrupción en ha sido la generosa interpretación del derecho a modificar los contratos, no solo por imprevisibilidad, sino por nuevas necesidades o conveniencias políticas, alterando el precio final hasta en porcentajes de más de 200 por cien. Debe insistirse en la limitación de la potestad de los modificados. Ya no existe el *ius variandi*, al ser esta una posibilidad que exige el cumplimiento de unos criterios estrictos (que deben ser interpretados de conformidad a la doctrina TJUE, tal y como advierte el considerando 107 de la Directiva 2014/24) que tratan de evitar que existan adjudicaciones ilegales. Frente a quienes argumentan que esta regulación de los modificados condiciona al interés público y que supone aumento de carga burocrática y dificultades a la gestión, se les puede razonar que de lo que se trata es de articular un control efectivo de todo el ciclo integral del contrato (del que es elemento esencial las posibles modificaciones), en una nueva dimensión de lo que se entiende por el derecho a una buena administración.

Quinta. -Debe reforzarse la idea de que la mejor inversión en la contratación pública es la configuración de un sistema de control rápido y efectivo. Se ha venido insistiendo en la idea de que ordenamiento jurídico que se pretenda efectivo y eficiente en la aplicación de sus previsiones necesita de mecanismos procedimentales y procesales que permitan “reparar y corregir” de forma eficaz las contravenciones a dicho Ordenamiento. La creación y puesta en funcionamiento de órganos de recursos contractuales ha supuesto un notable avance en la necesidad de un efectivo control que, además de garantizar el derecho a la tutela, permita una gestión más eficiente de los fondos públicos y posibilite la eficacia del derecho a una buena administración.

Sexta. -Para cumplir este fin de integridad no basta con una regulación reaccional de carácter penal (mediante la tipificación como ilícita de la información privilegiada, cohecho, tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones prohibidas a funcionarios públicos), que, siendo necesaria, no es suficiente. Hay que reforzar los mecanismos de control de naturaleza preventiva, tanto mediante la función de inspección y control de los Tribunales de Cuentas, Agencias de Lucha antifraude, creación de autoridades de vigilancia sobre los contratos públicos. Especialmente sería muy conveniente la redefinición de las competencias de Órganos de Control, con facultades ejecutivas correctivas y con potestad de imposición de sanciones. El carácter disuasorio de la responsabilidad contable, bien articulada desde la práctica y como competencia de cualquier OCEX, debería ser un instrumento que coadyuvase a favor de la integridad.

Séptima. -La profesionalización es uno de los factores clave para promover la integridad. Objetivo que se recoge en la Declaración de Cracovia, que contiene las conclusiones del primer Foro del Mercado Interior celebrado en dicha ciudad los días 3 y 4 de octubre de 2011, y que, entre las medidas para mejorar el funcionamiento de la legislación comunitaria sobre contratación pública, propone profesionalizar el sector de la contratación pública a través de una mejor formación. Hay que fijar una verdadera estrategia para conseguir una mayor cualificación y responsabilidad de los “gestores” públicos (con el fin de evitar la politización), lo que aconseja una política de formación específica que permita el mayor conocimiento y, por ende, el mejor criterio práctico. Esta política de profesionalización aconseja también repensar la organización administrativa (así como algunos de los fundamentos del derecho público).

Octava. -La integridad y su prevención no debe abordarse de manera unidireccional. El sector empresarial debe dar un paso al frente. La experiencia norteamericana parece conducir indefectiblemente a la necesidad de que cualquier empresa que desee contratar con la administración pública debería instaurar de manera efectiva un programa de cumplimiento «anti-corrupción» como exigencia legal. Los medios de “legal compliance” pueden ayudar a la necesaria revalorización social del concepto de ética empresarial, así como la puesta en valor de la responsabilidad corporativa. Y en este contexto, deben igualmente prevenirse los acuerdos de carácter colusorio entre empresas para distorsionar la debida competencia en la contratación pública, pues el *big rigging* [manipulación de licitaciones] no es sino una quiebra del principio de integridad.

Novena. -La transparencia en la contratación pública puede tener una función distinta a la de facilitar información a los licitadores para favorecer la concurrencia y ser más eficientes. En concreto puede servir para dar información a los ciudadanos de cómo se gestiona la contratación pública, con la intención de avanzar en el derecho a una buena administración y, por ende, a un control de esta. La función del principio de transparencia es, en este caso, de carácter sustantivo y no instrumental en tanto tiene por objetivo la rendición de cuentas a la sociedad. Resulta, por ello, fundamental diseñar una estrategia de transparencia en los contratos públicos desde la lógica de la rendición de cuentas. Hay que avanzar hacia la “Contratación abierta”. Esta información pretende ser una herramienta de rendición de cuentas que permita explicar a la ciudadanía en qué, cómo y cuánto se invierten los recursos públicos mediante contratación pública. Además, debe servir para legitimar la actuación administrativa al existir un control político de su actuación. Y, por ello, en tanto que permite «dar luz» a ciertas prácticas, debe servir de avance en la idea de integridad en la contratación pública. A tal

fin se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, lo que nos permitirá detectar la corrección o no de la utilización de las formas de provisión. Interesa destacar que igualmente debería informarse sobre importe y número de contratos que recaen en los licitadores, desagregando el dato, por tipo de administración, con el fin de detectar prácticas restrictivas o «posiciones privilegiadas» en un concreto mercado público.

Décima. -Desarrollar las exigencias de regular una nueva gobernanza exigida por el artículo 83 de la Directiva 24/2014, mediante la creación de un organismo de supervisión, que deberá contar con medios y preparación suficiente. Esta previsión es un instrumento fundamental en el cambio de los paradigmas de la gestión de los contratos públicos en tanto sea capaz de proporcionar información real e inmediata sobre el funcionamiento de la política y los posibles defectos de la legislación y las prácticas nacionales, postulando con rapidez las soluciones más adecuadas. Este nuevo rol puede recaer en la Junta Consultiva de Contratación. Entre sus funciones, además de supervisar e informar, dar formación y asistir de forma consultiva, estaría la de redactar (y controlar) un Código ético de prevención y aseguramiento de la integridad en los contratos públicos, que evite el conflicto de intereses. Debería dotárseles de herramientas para detectar las prácticas colusorias y diseñar estrategias que las impidan. Por supuesto, en tiempos donde el debate se centra en la regeneración democrática, la revisión del modelo normativo, su necesaria “codificación” y una praxis menos burocrática (una “desmaterialización” del mismo) es una exigencia para revertir un modelo confuso, a veces opaco, y muy poco eficiente, que revela a la organización pública como un obstáculo.

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

1.-Al Gobierno de Navarra para que impulse las recomendaciones que se le han hecho en el presente dictamen, promoviendo, en su caso, las modificaciones de las leyes forales indicadas.

2.-A la Corporación Empresarial Pública de Navarra, y en especial a la empresa pública NASUVINSA para su conocimiento.

3.-A la Cámara de Comptos, para su conocimiento.

4.-A la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra, para su conocimiento.

Iruñea/Pamplona a 3 de junio de 2026