

En relación con el Informe de investigación del contrato de obras de duplicación del túnel de Belate emitido por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, se emiten las siguientes alegaciones:

**1º Incumplimiento de los trámites de alegaciones y audiencia en el procedimiento de investigación llevado a cabo por la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la C.F. de Navarra.**

La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo OANA) es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, creada por 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.

Tal y como se dispone en el artículo 3, régimen jurídico, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra se regirá por lo dispuesto en dicha ley foral y por las normas de Derecho Administrativo. La Disposición adicional primera, legislación supletoria aplicable, dispone en el mismo sentido que en todo lo no previsto en la presente ley foral en relación con contratos, régimen de presupuestos, procedimiento administrativo y régimen interno con carácter supletorio, será de aplicación lo dispuesto en la legislación foral o estatal. Asimismo, el Decreto Foral 14/2023, de 1 de marzo, aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la OANA.

El Título II de la Ley Foral 7/2018 y el Título IV del Decreto Foral 14/2023 regulan el procedimiento de investigación que debe llevar a cabo la OANA.

La iniciación de las actuaciones por parte de la OANA, al amparo del artículo 14 de la Ley Foral 7/2018 se harán “siempre de oficio por acuerdo de su dirección, tanto a iniciativa propia o por denuncia de persona física o jurídica, pública o privada, o de una solicitud razonada presentada por otros órganos o instituciones públicas”. En el mismo sentido se expresa el artículo 43 del Decreto Foral.

Como se ha expuesto en el apartado de antecedentes es la Presidenta del Gobierno de Navarra quien solicita a la OANA la investigación de la adjudicación del contrato de obras contenidas en el proyecto de construcción de “Duplicación del túnel de Belate”.

El artículo 19 de la Ley Foral 7/2018 y el 45 del Decreto Foral 14/2023 disponen, en lo que respecta al acuerdo de iniciación, lo siguiente:

“1. El acuerdo de iniciación de este procedimiento corresponde a la dirección de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra y se notificará a los interesados.

2. El acuerdo contendrá al menos:

- a) El nombramiento de la persona instructora del procedimiento.
- b) Los hechos que motivan su incoación.
- c) Órgano competente para la resolución del procedimiento.

d) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, este podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.”

La OANA no ha efectuado notificación al departamento de Cohesión Territorial, como parte interesada, que recoja los extremos referidos en dicho artículo 19 de la Ley Foral 7/2018 y el 45 del Decreto Foral 14/2023.

El artículo 46, puntos 8. y 9. del Decreto Foral 14/2023 dispone lo siguiente:

*“8. Las entidades o personas afectadas por la investigación o inspección podrán, en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.*

*9. Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá en conocimiento de las entidades investigadas o personas afectadas el informe provisional de la investigación, que tendrá el contenido previsto en el artículo 48.1, para que presenten sus alegaciones u observaciones en el plazo de diez días hábiles, salvo que se exija el mantenimiento del secreto en aras al buen fin de la investigación.”*

La OANA no ha puesto en conocimiento del departamento de Cohesión Territorial el informe provisional de investigación, a fin de poder presentar las alegaciones, infringiendo su propia normativa reguladora, así como el derecho de los administrados a presentar alegaciones previsto en el artículo 53.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, norma que resulta igualmente de aplicación a la OANA.

Igualmente, la OANA no ha llevado a cabo el trámite de audiencia previsto en el Decreto Foral 14/2023, lo que ha impedido a Cohesión Territorial, como persona interesada y afectada, poder presentar alegaciones y aportar los documentos que se consideren procedentes. Esta actuación vulnera igualmente el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## **2º Actuación OANA Informe Cámara de Comptos**

La Cámara de Comptos de Navarra, en el informe de fiscalización de las Cuentas Generales de Navarra 2023, de 25 de noviembre de 2024, fiscalizó el contrato de obra “Duplicación del Túnel de Belate”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 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, las funciones de la Oficina se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan a la Cámara de Comptos de Navarra.

La OANA señala en su informe que parte de las conclusiones del informe de Cuentas Generales de Navarra 2023 de la Cámara, y se limita a analizar la actuación de la

mesa de contratación como órgano colegiado y la existencia o no de un conflicto de interés en la valoración de las ofertas.

Sin embargo, el informe de fiscalización de las Cuentas Generales de Navarra en el ejercicio 2023 de la Cámara de Comptos, tal y como se expone en el Apéndice 6. Contrato de obra “Duplicación del Túnel de Belate”, establece que la fiscalización comprende íntegramente la tramitación administrativa de la licitación y adjudicación del contrato, lo que incluye la actuación de la mesa de contratación y la valoración de las ofertas.

En el informe de la Cámara de Comptos no se considera que la actuación de la mesa infringe las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, ni aprecia la existencia de nulidad de pleno derecho por el hecho de que no realizaran una mesa presencial o el presidente recibiera las puntuaciones de los otros vocales para efectuar la media de las puntuaciones y redactar el informe de motivación de las puntuaciones medias de los criterios de adjudicación.

Por tanto, se aprecian contradicciones jurídicas ante los mismo hechos entre las conclusiones de la OANA y la actuación de la Cámara de Comptos, por lo que no se ha respetado las actuaciones y conclusiones de la Cámara infringiendo los límites previstos en el artículo 10 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.

### **3º Infracción normas formación voluntad órganos colegiados mesa de contratación**

En tercer lugar, la OANA en su informe considera que el mero intercambio de correos, sin ninguna otra formalidad en la adopción de los acuerdos, vulneró las reglas esenciales del procedimiento establecido para la integración de la voluntad del órgano colegiado, como voluntad distinta e independiente de la de sus miembros, lo que conllevaría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1.e) LPAC, la nulidad de pleno derecho de lo actuado.

En relación con esta cuestión, procede exponer nuestra disconformidad con dicha conclusión al considerar que no se ha aplicado de forma adecuada la normativa y doctrina de referencia, de acuerdo con lo que se expone a continuación:

Las mesas de contratación de las Administraciones Públicas se regulan en la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos como un órgano profesional especializado de asistencia al órgano de contratación (artículos 50, 51 para todas las entidades y artículos 134, 135 y 136 para las Administraciones Públicas de Navarra).

En los apartados 3 y 4 del artículo 50 se establece en relación con la actuación de la mesa de contratación lo siguiente:

*“3. La Mesa de Contratación podrá llevar a cabo sus funciones repartiendo las tareas que le corresponden entre las personas que la componen, en función de su especialización técnica y conocimientos, sin que para la realización de las tareas sea precisa la concurrencia física o telemática de todas o parte de las personas que conforman la Mesa. Será función de la Presidencia de la Mesa la atribución de tareas a una o varias de las personas que la conforman, informando de esta decisión a todas ellas.*

*4. Todas las actuaciones llevadas a cabo de forma individual por una o varias de las personas que conforman la Mesa, serán sometidas al criterio del conjunto de sus miembros, que deberán aprobarlas de forma simultánea o sucesiva. A las personas que forman parte de la Mesa de Contratación se les garantiza su derecho a emitir su parecer cuando sea contrario al de la mayoría y a que conste en acta dicha oposición de forma razonada, así como a solicitar a la Presidencia la convocatoria de una reunión presencial o telemática, con las reglas de participación propias de los órganos colegiados, para tratar los asuntos que resulten pertinentes.”*

La mesa de contratación es un órgano colegiado, por lo que como expone el informe de la OANA le resulta de aplicación los artículos 15 a 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), normativa básica, y los artículos 18 a 28 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

A este respecto, la Ley 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, en su artículo 25.3 dispone lo siguiente:

*3. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.*

En relación con la cuestión que nos ocupa, respecto a los órganos colegiados tanto la normativa estatal como la foral contempla las reuniones presenciales o a distancia de los órganos colegiados y admite como medios electrónicos válidos el correo electrónico, cuestión que en el propio informe de la OANA se reconoce. En este sentido, el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público dispone lo siguiente: *“Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que éstas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.”*

Es decir, la normativa permite realizar todos los actos competencia de los órganos colegiados a distancia y habilita como medios electrónicos válidos para los mismos el correo electrónico. Además de lo expuesto, debe tenerse en cuenta que la propia normativa reguladora de los contratos públicos, Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos

Públicos, establece en su artículo 95.2 que la licitación de los contratos públicos se llevará a cabo a través de la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra, que se configura como sede electrónica y registro auxiliar, por lo que dichos procedimientos tienen un carácter telemático.

Respecto a la adopción de los acuerdos, la normativa de órganos colegiados establece expresamente que cuando los miembros del órgano colegiado estuvieran reunidos, ya sea presencial o a distancia, podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa cuando así lo decidan todos sus miembros (artículo 17.2 de la LRJSP y artículo 26 de la LFACFNSPIF).

En la cuestión que nos ocupa, 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.

Además, dichos acuerdos fueron reflejados en actas firmadas por todos los vocales de la mesa de contratación, en los que se fijaban los asistentes, orden del día de la reunión, circunstancia de lugar y tiempo, puntos principales de las deliberaciones y el contenido de los acuerdos adoptados, tal y como establece en el artículo 18 de la LRJSP y en el artículo 27 de la LFACFNSPIF.

En consecuencia, la actuación de la mesa de contratación no incurre en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al no haber infringido las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

**4º Infracción normas formación voluntad órganos colegiados valoración presidente mesa contratación**

La OANA expone en su informe que consta en el expediente y así lo ha puesto de manifiesto la Cámara de Comptos en su informe que 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, lo que a su juicio constituye una infracción de las normas de formación de la voluntad de los órganos colegiados de carácter esencial, por lo que supone la nulidad de pleno derecho de los acuerdos de la mesa de contratación y, por tanto, de la propuesta de adjudicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento de las Administraciones Públicas.

En relación con esta cuestión, procede exponer en primer lugar que dicha consideración figura en los votos particulares de algunos vocales, pero no consta en las actas del órgano colegiado, que expresan los acuerdos adoptados por el órgano colegiado. En este sentido, en el acta número 2 se refleja que *“según lo acordado (acta de fecha 11 de abril de 2023), los miembros técnicos en materia de obras públicas de la Mesa de Contratación procedieron a la evaluación y puntuación de los criterios cualitativos conforme a lo establecido en la cláusula 11 de las Condiciones Particulares, elaborando el 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»”, que en su versión definitiva de fecha 28 de agosto de 2023, aprobada por mayoría, se adjunta como anexo”*.

La LFCP dispone que en el artículo 50.3 que “La Mesa de Contratación podrá llevar a cabo sus funciones repartiendo las tareas que le corresponden entre las personas que la componen, en función de su especialización técnica y conocimientos, sin que para la realización de las tareas sea precisa la concurrencia física o telemática de todas o parte de las personas que conforman la Mesa. Será función de la Presidencia de la Mesa la atribución de tareas a una o varias de las personas que la conforman, informando de esta decisión a todas ellas.”

Respecto a la valoración técnica, no se establece en la normativa la forma concreta en que debe realizarse, por lo que puede ser realizada de distintas formas. En este caso, los vocales técnicos de la mesa procedieron a la valoración y puntuación de los criterios

cualitativos conforme a lo establecido en la cláusula 11 de las Condiciones Particulares. Tal y como consta en la comunicación por correo que remitió a los vocales de la mesa de contratación el presidente contestando al secretario de la mesa, *“se ha realizado el procedimiento habitual en todas las licitaciones, que ha consistido en que los miembros técnicos de la mesa enviaban al presidente sus informes y puntuaciones, las cuales siempre son imprescindibles para realizar el informe final de valoración de acuerdo con el promedio de las mismas (labor muy complicada, por cierto).”*

De ello no se desprende que se valorase a posteriori, sino que una vez valoradas 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 en cada criterio de adjudicación.

Más allá de que este procedimiento pueda ser mejorable o más transparente y en su caso pudiera constituir una irregularidad no invalidante, no supone una nulidad de pleno derecho por infracción esencial de la formación de la voluntad de los órganos colegiados, ya que las valoraciones técnicas y el informe motivado de valoración fueron aprobados y firmados por los cinco vocales técnicos, sin que ninguno advirtiera deficiencias o falta de justificación en la valoración técnica de alguno de los vocales incluido el presidente y no existe en la normativa un determinado procedimiento de valoración técnica de las ofertas presentadas que se pudiese haber vulnerado.

En este sentido, ni la Cámara de Comptos ni ninguno de los vocales de la mesa de contratación advirtió causa de nulidad de pleno derecho en el procedimiento de licitación.

El Consejo de Estado (Dictamen 444/2018, de 31 de octubre) mantiene que *“para que proceda este motivo de nulidad (prescindir de modo total u absoluto de las normas esenciales que rigen la formación de la voluntad de los órganos colegiados) ha de quedar acreditado que el órgano colegiado en cuestión no pudo adoptar válidamente el acuerdo porque se incurrió en una infracción procedimental de tal relevancia que no puede estimarse válidamente formada su voluntad en modo alguno. No cabe, pues apreciar este motivo por cualquier infracción, incluso grave, de las normas del procedimiento sino tan*

*solo cuando la omisión de los trámites debidos sea tal que implique una ausencia total y absoluta del cumplimiento de las normas esenciales.*

De conformidad con todo lo anterior, en este caso no concurre una ausencia total y absoluta del cumplimiento de las normas esenciales que rigen la formación de la voluntad de los órganos colegiados,

En consecuencia, la actuación del presidente de la mesa de contratación no incurre en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al no haber infringido las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

## **5º. Conclusiones**

En virtud de todo lo expuesto, se emiten las siguientes conclusiones:

- La OANA no ha cumplido en el procedimiento de investigación los trámites de presentación de alegaciones y de audiencia previstos en el artículo 19 de la Ley Foral 7/2018 y el 45 del Decreto Foral 14/2023.
- La actuación de la mesa de contratación no incurre en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al no haber infringido las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- La actuación del presidente de la mesa de contratación no es nula de pleno derecho, al no haber infringido las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

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

En Pamplona, a 26 de septiembre de 2025.

SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Eduardo Jiménez Izu

Vº Bº CONSEJERO DE COHESIÓN  
TERRITORIAL

Fdo.: Óscar Chivite Cornago