



INFORME DE INVESTIGACIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE 93 VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL A PROMOVER SOBRE LA PARCELA BF1 DE RIPAGAINA (PAMPLONA) EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (FONDOS NEXT GENERATION EU) (LOTE Nº1 DEL CONTRATO DE OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE 46 VIVIENDAS PROTEGIDAS EN RÉGIMEN DE ALQUILER).

12 de septiembre de 2025

CONTRATO: Obras de construcción de 93 VPO en régimen de alquiler y urbanización en la parcela BF1 de Ripagaina (Pamplona), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Next Generation EU), estando el contrato dividido en 2 lotes:

- LOTE Nº 1: 46 VPO en régimen de alquiler a promover sobre la subparcela BF1.1 de RIPAGAINA.**
- LOTE Nº 2: 47 VPO en régimen de alquiler a promover sobre la subparcela BF1.2 de RIPAGAINA.**

VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO: 18.111.851,68 euros, IVA excluido, siendo el valor estimado de cada lote el siguiente:

- LOTE Nº 1: 9.238.664,16 euros, IVA excluido.**
- LOTE Nº 2: 8.873.187,52 euros, IVA excluido.**

ÓRGANO DE CONTRATACIÓN: Director Gerente de NASUVINSA.

UNIDAD GESTORA DEL CONTRATO: En el pliego de condiciones reguladoras de la contratación no se indicó quien era la unidad gestora del contrato.

PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN: Abierto.

TRAMITACIÓN: Ordinaria.

APROBACIÓN DEL EXPEDIENTE: No hubo resolución aprobando el expediente de contratación.

PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA: 14/10/2022 (fecha de envío del anuncio de licitación: 11/10/2022).

PUBLICACIÓN EN EL PORTAL DE CONTRATACIÓN DE NAVARRA: 21/10/2022.

EMPRESA ADJUDICATARIA DEL LOTE Nº1: LOTE 1 RIPAGAINA VPO UTE (constituida por ACCIONA CONSTRUCCION, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L.).

IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DEL LOTE Nº1: **7.810.030,73 euros, IVA excluido.**

NORMATIVA: Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos.



INDICE

NOTA INTRODUCTORIA.

- 1. Autorización para contratar.**
- 2. Ausencia de actuaciones preparatorias del contrato.**
- 3. Pliegos reguladores de la contratación.**
- 4. Composición de la Mesa de Contratación y declaración de ausencia de conflicto de intereses.**
- 5. Ausencia de resolución o acuerdo del órgano de contratación de NASUVINSA aprobando el expediente de contratación y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.**
- 6. Publicación del anuncio de licitación.**
- 7. Apertura, análisis y valoración del Sobre 1 presentado por las entidades licitadoras. Exclusión de CONSTRUCCIONES SUKIA ERAIKUNTZAK, S.L.**
- 8. Apertura y calificación del Sobre 2. Exclusión de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. Indicio de colusión.**
- 9. Documentación presentada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. – SERVINABAR 2000, S.L. y propuesta de adjudicación.**
- 10. Adjudicación y formalización del contrato.**
- 11. Ejecución del contrato: acta de replanteo y modificaciones.**
- 12. Ejecución del contrato: incumplimiento del criterio de carácter social.**
- 13. Ejecución del contrato: modificaciones.**
- 14. Certificado final de obra y entrega de la obra.**

VALORACIÓN



NOTA INTRODUCTORIA

La Presidenta de Navarra, mediante oficio de 13 de junio de 2025, solicitó a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, la Oficina) la investigación del **LOTE Nº1 del contrato de OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE 93 VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL A PROMOVER SOBRE LA PARCELA BF1 DE RIPAGAINA (PAMPLONA)**

El Presidente del Parlamento de Navarra, por oficio de 7 de agosto de 2025, a petición de la Comisión de Investigación constituida por el Pleno del Parlamento de Navarra de 26 de junio de 2025 sobre “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”, solicitó copia de los informes solicitados por la Presidenta de Navarra.

El LOTE Nº 1 tenía como objeto la **construcción de 46 VPO en régimen de alquiler a promover sobre la subparcela BF1.1 de RIPAGAINA.**

Queda fuera de este análisis todo lo relativo al Lote nº2 por no ser objeto de la solicitud.

Con fecha 24 de junio de 2025, la Directora de la Oficina solicitó a NASUVINSA copia íntegra del expediente. Con fecha 15 de julio de 2025, NASUVINSA entregó a esta Oficina un dispositivo usb que contenía el expediente de contratación relativo a las Obras de construcción de 93 VPO de Ripagaina.

Estudiado el expediente, se advirtió la ausencia de determinada documentación, por lo que, mediante oficio de 27 de agosto de 2025 del Director del Servicio de investigación, inspección y régimen sancionador de la Oficina, se requirió a NASUVINSA que presentara la documentación que no se había aportado (en este informe se va a hacer referencia a dicho oficio, por lo que se va a emplear la misma numeración que se utilizó en el mismo).

Considerando lo establecido en los artículos 5.1.e) y 7.1 de la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, así como en la Disposición adicional decimoctava de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril de Contratos Pùblicos, y estudiada la documentación aportada, se emite el siguiente informe de investigación, señalando, en su caso, las presuntas irregularidades que se han apreciado como resultado de lo que se ha podido confirmar con la información aportada por NASUVINSA.



1. Autorización para contratar.

La Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP) establece en su Disposición adicional novena que las entidades a las que se refiere el artículo 4.1.e) deben solicitar autorización de la Administración que ejerza la tutela para la aprobación de los contratos cuyo valor estimado sea superior a 3.000.000 de euros, IVA excluido, así como para los de carácter plurianual.

Con fecha 14 de octubre de 2022, la Directora de Compras de NASUNVISA cursó solicitud de autorización para la celebración de este contrato al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos del Gobierno de Navarra.

Mediante informe emitido el 24 de octubre de 2022 por el Director del Servicio de Vivienda, en suplencia de la Directora General de Vivienda del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos, se dejó constancia que, de los datos aportados por NASUVINSA, no se apreció inconveniente en que prosiguiera la tramitación del expediente en los términos planteados (valor estimado superior a 3.000.000 € / planificación plurianual del gasto), siempre que se ajustara a las previsiones de capacidad económica de la sociedad.

Se considera esta actuación conforme a derecho.

2. Ausencia de actuaciones preparatorias del contrato.

El artículo 138.3 de la LFCP dispone para los expedientes de contratación de tramitación ordinaria que, *el expediente de contratación se iniciará mediante un informe razonado de la unidad gestora del contrato, exponiendo la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, idoneidad del objeto para satisfacerlas, características y valor estimado de las prestaciones objeto del contrato, adecuación del precio al mercado, la elección del procedimiento de contratación y, en su caso, los criterios de solvencia, los criterios de adjudicación, y su vinculación con el objeto del contrato, así como las necesidades específicas y circunstancias que afecten a las personas destinatarias de los bienes o servicios y cuantas otras se estimen necesarias. El expediente de contratación, además del informe de necesidad, deberá contener:*

- a) *Los pliegos reguladores de la contratación.*
- b) *Documento de reserva de crédito, en el procedimiento simplificado y en el procedimiento negociado sin convocatoria de licitación.*
- c) *Informe jurídico.*
- d) *Fiscalización de la Intervención.*

Examinado el expediente remitido por NASUVINSA, únicamente se han presentado el pliego de condiciones reguladoras de la contratación y el pliego de condiciones particulares. No consta el informe de necesidad de la unidad gestora del contrato, el informe jurídico ni la fiscalización de quien ejerciera la intervención de NASUVINSA.



Mediante oficio de 27 de agosto de 2025 se requirió a NASUVINSA que, en el plazo de siete días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación de este oficio, se remitiera esta Oficina la siguiente documentación:

01. Las siguientes actuaciones administrativas preparatorias del contrato:

- **Informe de necesidad razonado de la unidad gestora de este contrato.**
- **Informe jurídico.**
- **Fiscalización de la Intervención.**

En su oficio de 10 de septiembre de 2025, el Director Gerente de NASUVINSA respondió:

NASUVINSA es una sociedad cuyo capital social íntegramente es propiedad de Corporación Pública Empresarial de Navarra, S.L.U. (CPEN) cuyo capital social es, en su totalidad, propiedad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por ello, a NASUVINSA le es de aplicación el Título Preliminar de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos y no los artículos 137 y siguientes de dicha ley que contemplan normas específicas de los contratos que celebran las Administraciones Públicas. Es por ello que a NASUVINSA no le resultan preceptivos ninguno de los informes que se recogen en dichos artículos como:

- *Informe de necesidad razonado de la unidad gestora de este contrato.*
- *Informe jurídico.*
- *Fiscalización de la Intervención.*

Frente a dicha afirmación, debe recordarse el artículo 34.2 de la LFCP:

2. El régimen jurídico de los contratos que celebren los poderes adjudicadores que no reúnan la condición de Administración Pública será el siguiente:

- a) *En cuanto a su preparación y adjudicación, los contratos se regirán por esta ley foral.*
- b) *En lo relativo a efectos y extinción les serán de aplicación las normas de Derecho Privado, salvo lo establecido en esta ley foral sobre condiciones especiales de ejecución, modificación y subcontratación.*

El informe de necesidad de la unidad gestora del contrato, el informe jurídico y la fiscalización forman parte de las actuaciones administrativas preparatorias del contrato, por lo que, NASUVINSA, al regirse por esta ley foral conforme al artículo 34.2 de la LFCP, debió disponer de ellos.

Incluso el propio pliego de condiciones reguladoras de este contrato que aprobó NASUVINSA indicó en su cláusula 7 RÉGIMEN JURÍDICO:

El régimen jurídico del contrato, en atención al artículo 34.2 de la LFC, es el siguiente:

- *En cuanto a su preparación y adjudicación, los contratos se regirán por la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos.*
- *En lo relativo a efectos y extinción les serán de aplicación las normas de Derecho Privado, salvo lo establecido en la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos sobre condiciones especiales de ejecución, modificación y subcontratación.*



Las partes contratantes quedarán sometidas a lo establecido en las presentes Condiciones Reguladoras y sus documentos anexos, a lo dispuesto la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos, así como toda la normativa relacionada que resulte de aplicación en cada caso.

NASUVINSA no ha presentado informe de la unidad gestora sobre la necesidad de este contrato, ni informe jurídico que declarara que los pliegos de condiciones reguladoras de esta contratación eran conformes a derecho, ni informe de conformidad de quien fiscalizara a NASUVINSA, por lo que se considera acreditado un flagrante incumplimiento de la LFCP.

3. Pliegos reguladores de la contratación.

Esta licitación se rigió por un **Pliego de condiciones reguladoras para la contratación de obras financiadas por la Unión Europea, dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Fondos Next Generation EU)**, en el que se fijaban con carácter general los aspectos jurídicos, administrativos y económicos, y por un Pliego de Condiciones Particulares, en el que se concretaban aspectos específicos del procedimiento.

- Examinados los pliegos reguladores de la contratación, se aprecia un error en el Pliego de condiciones particulares.

En la cláusula **C PRECIO DEL CONTRATO**, al fijar el **Precio máximo de licitación**, existió una contradicción que pudo llevar a equívoco a las licitadoras:

LOTE 1:

- *Precio máximo de licitación (IVA excluido): 8.398.785,60.-€ (la negrita es nuestra)*
- *IVA: Inversión de Sujeto Pasivo conforme al art. 84. Uno. 2º. f de la Ley 37/1992 de IVA.*
- *Total (en número): 8.398.785,60.-€*

En letra (presupuesto total con IVA incluido, salvo prestaciones exentas de IVA): (la negrita es nuestra)

OCHO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y CINCO EUROS CON SESENTA CENTIMOS DE EURO.

Como puede verse, el precio máximo de licitación, tanto en cifras como en letra, era el mismo, pero al indicarlo en cifras no se incluía el IVA, mientras que al indicarlo en letra sí incluía el IVA.

En la cláusula **J DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR POR LAS PERSONAS LICITADORAS**, en el apartado **SOBRE 2: PROPUESTA DE CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE FORMULA**, se indicaba a las personas licitadoras que en este sobre debía incluirse el importe de la oferta económica, que *no podrá superar el precio máximo de licitación y en ella no está incluido el IVA*.

Al existir un error evidente en la cláusula C, y con el fin de evitar cualquier tipo de confusión, hubiera sido adecuado realizar una corrección de esta cláusula indicando que el IVA no estaba incluido al referir el precio de licitación en letra.



- Por lo que se refiere a la documentación a presentar por las licitadoras, de acuerdo con la cláusula J, las propuestas debían presentarse en dos sobres con el siguiente contenido:

Sobre 1.- DOCUMENTACIÓN GENERAL Y PROPUESTA DE CRITERIOS SUJETOS A JUICIO DE VALOR:

-DOCUMENTACIÓN GENERAL

-PROPUESTA DE CRITERIOS SUJETOS A JUICIO DE VALOR:

- A. Estudio del proyecto: Análisis y conocimiento del proyecto.
- B. Propuestas de industrialización.
- C. Implantación de las obras.

Sobre 2.- PROPUESTA DE CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE FÓRMULA:

1. Oferta económica.
2. Plazo de ejecución de las obras y planning detallado.
3. Incremento en el plazo de garantía de las obras.
4. Compromiso en la atención de incidencias (Postventa).
5. Criterio de carácter social.

En esta cláusula J se indicaba detalladamente el contenido que debía incluirse, desarrollarse u ofertarse en cada uno de los apartados de cada sobre.

Por lo que se refiere a la valoración, los criterios sujetos a juicio de valor tenían la siguiente valoración:

- A. Estudio del proyecto: Análisis y conocimiento del proyecto (máximo 30 puntos)
- B. Propuestas de industrialización (máximo 10 puntos)
- C. Implantación de las obras (máximo 10 puntos)

Por lo que se refiere a los criterios cuantificables mediante fórmulas:

1. Oferta económica (máximo 15 puntos)
2. Plazo de ejecución de las obras y planning detallado (máximo 15 puntos)
3. Incremento en el plazo de garantía de las obras (máximo 5 puntos)
4. Compromiso en la atención de incidencias (Postventa) (máximo 5 puntos)
5. Criterio de carácter social (máximo 10 puntos)

Los criterios de valoración del Sobre 1 y del Sobre 2 venían adecuadamente desarrollados en esta cláusula M, en consonancia con el contenido que debía incluirse en cada uno de ellos, conforme se explicaba en la cláusula J. Estos criterios de valoración eran lo suficientemente precisos y transparentes para que cualquier persona licitadora pudiera conocerlos y formular su oferta. No podía achacarse a NASUVINSA ambigüedad, imprecisión u oscuridad. Cada criterio estaba suficientemente desarrollado en los pliegos, quedando garantizada, a priori, la objetividad en la valoración.

Los criterios cualitativos del Sobre 1 tenían una valoración total máxima de 50 puntos. En el apartado M.4 del Pliego de condiciones particulares (por error apareció numerado como M.5) se indicó que tan solo se procedería a la valoración del Sobre 2 de aquellas ofertas que hubieran obtenido en la valoración del Sobre 1 una puntuación igual o superior a 25 puntos de los 50 disponibles.



En cuanto a los criterios cuantificables mediante fórmulas del sobre 2 tenían una valoración total máxima de 50 puntos, cumpliendo con la exigencia del artículo 64.4 de la LFCP. El criterio de carácter social tenía un valor máximo de 10 puntos, de acuerdo con el artículo 64.6 de la LFCP. No obstante, como criterio de carácter social se valoraba el compromiso que realizara la entidad licitadora de dedicar a la ejecución del contrato a personas con dificultades de inserción sociolaboral, lo que no se considera muy acorde con el principio de seguridad jurídica al tratarse de un compromiso y no de un hecho cierto, aunque sobre esto se entrará más adelante.

4. Composición de la Mesa de Contratación y declaración de ausencia de conflicto de intereses.

La composición de la Mesa de Contratación se ajustó a lo dispuesto en el artículo 50 de la LFCP, formando parte de la misma:

Presidencia: D^a. Berta Uriz Casaucau, Directora del Departamento de Vivienda de NASUVINSA.

Vocales:

- D^a. Idoia Zabalza Martínez, Responsable de la Sección de Promoción Postventa de NASUVINSA.
- D^a. María Magallón Diarte, técnica de la Sección de Promoción Postventa de NASUVINSA.
- D. Ignacio Iriarte Aristu, vocal de la Junta de Contratación Pública.
- D^a. Lladó López Mina, Directora Dpto. Financiero de NASUVINSA.

Secretaría: D^a. Carmen Pérez Miguel, Licenciada en Derecho, Directora Dpto. Compras y Ventas de NASUVINSA.

En cuanto a la declaración de ausencia de conflictos de interés, en la sesión de constitución celebrada el 2 de diciembre de 2022 los miembros de la Mesa declararon que no se encontraban en situación de conflicto de interés alguno, ni que existía interés financiero, económico o personal que pudiera comprometer su imparcialidad e independencia en el presente procedimiento de contratación.

Asimismo, al tratarse de un contrato financiado con fondos de la Unión Europea dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, figura en el expediente la declaración de ausencia de conflicto de interés (DACI) formulada por cada una de las personas de la Mesa de Contratación.

5. Ausencia de resolución o acuerdo del órgano de contratación de NASUVINSA aprobando el expediente de contratación y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de 27 de agosto de 2025 se requirió a NASUVINSA que, en el plazo de siete días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación de este oficio, se remitiera esta Oficina la siguiente documentación:

02. Acuerdo o resolución del órgano de contratación de NASUVINSA por la que se aprobó este expediente de contratación y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación.



El Director Gerente de NASUVINSA declaró en su oficio de 10 de septiembre de 2025:

Tal y como se ha indicado en el apartado 01, a NASUVINSA no le es de aplicación lo previsto en los artículos 137 y siguientes de la Ley Foral 2/2018, por lo que el órgano de contratación no tiene que dictar una resolución aprobando el expediente y disponiendo de apertura del procedimiento de adjudicación.

La resolución motivada del órgano de contratación es necesaria en los procedimientos abiertos de tramitación ordinaria, conforme al artículo 138.4 de la LFCP.

Con la aprobación del expediente de contratación finaliza la fase de preparación del contrato, y comienzan las actuaciones *ad extra* con la apertura del procedimiento de adjudicación. El artículo 34.2 de la LFCP dispone que los poderes adjudicadores que no reúnen la condición de Administración Pública se rigen por esta ley foral en cuanto a la preparación y adjudicación de los contratos. No existe en la LFCP ninguna previsión de que las entidades incluidas en el artículo 4.1.e) estén exceptuadas de aprobar el expediente de contratación mediante resolución motivada del órgano de contratación, disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación y autorizando el gasto.

Se aprecia un incumplimiento por parte de NASUVINSA de la LFCP, puesto que al no existir resolución o acuerdo aprobando este expediente, no podía tramitarse.

6. Publicación del anuncio de licitación.

En el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 14 de octubre de 2022 se publicó el anuncio de licitación del contrato de construcción de 93 VPO en régimen de alquiler y urbanización e Parcela BF1 Ripagaina (Pamplona), financiadas por UE dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Fondos Next Generation EU). En este anuncio se fijó como fecha fin del plazo para la presentación de ofertas el día 17/11/2022, a las 12:00 horas.

El día 21 de octubre de 2022 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación de este contrato, estableciendo como plazo de presentación de ofertas desde el 21/10/2022 a las 00:01 horas hasta el 02/12/2022 a las 12:00 horas.

El anuncio del Portal de Contratación de Navarra fijó una fecha distinta de finalización del plazo para la presentación de ofertas a la marcada inicialmente en el DOUE. Por ello, en el DOUE de 26 de octubre de 2022 se publicó un anuncio corrigiendo el anuncio original, y estableciendo como fecha final para la presentación de ofertas el 2 de diciembre de 2022, al igual que en el Portal de Contratación de Navarra.

El plazo definitivo para la presentación de solicitudes era desde el 21/10/2022 a las 00:01 horas hasta el 02/12/2022 a las 12:00 horas, respetándose el plazo mínimo de treinta días contemplado en el artículo 91.1.a) de la LFCP.



7. Apertura, análisis y valoración del Sobre 1 presentado por las entidades licitadoras. Exclusión de CONSTRUCCIONES SUKIA ERAIKUNTZAK, S.L.

- Finalizado el plazo de presentación de ofertas, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 2022, se constituyó la Mesa de Contratación y se procedió a la apertura del Sobre 1 presentado por las siguientes licitadoras:

1. ERAIKUNTA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L.
2. CONSTRUCCIONES SUKIA ERAIKUNTZAK, S.L.
3. ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. Y SERVINABAR 2000, S.L. (UTE)

Todas ellas fueron admitidas por haber presentado correctamente la documentación en plazo, por lo que la Mesa de Contratación encomendó el análisis y evaluación técnica de las ofertas recibidas a Dª. Idoia Zabalza Martínez, Responsable de la Sección de Promoción Postventa de NASUVINSA, y a Dª. María Magallón Diarte, técnica de la Sección Promoción Postventa de NASUVINSA.

La actuación de la Mesa de Contratación se ajustó a las prescripciones del artículo 96 de la LFCP.

- En sesión celebrada el 15 de diciembre de 2022, la Mesa de Contratación acordó aceptar la propuesta de valoración realizada por las técnicas de la Mesa, en aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor establecidos en el pliego de condiciones particulares, con el siguiente resultado:

CRITERIOS CUALITATIVOS (máximo 50 puntos)					
Nº	NOMBRE	A.- Estudio proyecto (máx. 30 ptos)	B.- Industrialización (máx. 10 ptos)	C.- Proceso (máx. 10 ptos)	TOTAL
1	ACCIONA	16	5	5	26
2	SUKIA	8	3	5	16
3	EBA, s.l.	26,5	5	9,5	41

Constan en el expediente los informes realizados por el personal técnico de la Mesa sobre las ofertas de cada una de las licitadoras. En los mismos se detalla la valoración realizada en cada uno de los aspectos que se relacionaban en el pliego de condiciones particulares. Se considera suficientemente motivada la puntuación asignada a cada licitadora.

Teniendo en cuenta que la oferta de CONSTRUCCIONES SUKIA ERAIKUNTZAK, S.L. no alcanzó los 25 puntos, la Mesa de Contratación, atendiendo a lo dispuesto en el apartado M.4 del pliego de condiciones particulares, acordó proponer al órgano de contratación la exclusión de la propuesta presentada por CONSTRUCCIONES SUKIA ERAIKUNTZAK, S.L.

Mediante acuerdo del Director Gerente de NASUVINSA de 21 de diciembre de 2022, vista la propuesta de la Mesa de Contratación, se excluyó del proceso de licitación a CONSTRUCCIONES SUKIA ERAIKUNTZAK, S.L., indicando que contra dicho acuerdo cabía interponer reclamación especial en



materia de contratación pública en el plazo de diez días naturales, en virtud de los artículos 122 y siguientes de la LFCP.

Se considera que las actuaciones de la Mesa de Contratación y del órgano de contratación se ajustaron a la LFCP.

8. Apertura y calificación del Sobre 2. Exclusión de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. Indicio de colusión.

- El día 21 de diciembre de 2022 tuvo lugar la apertura del Sobre 2 “PROPUESTA DE CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE FÓRMULAS” a través de la Plataforma de Licitación Electrónica de Navarra (PLENA).

El resultado de la apertura fue el siguiente:

Nº	OFERTAS	SOBRE 2 (50 puntos)						
		PRECIO (sin iva) (máx. 15 puntos)	PLAZO DE EJECUCIÓN Y PLANNING (máx. 15 puntos)		INCREMENTO GARANTIA (máx. 5 puntos)		COMPROMISO POSTVENTA (máx. 5 puntos)	
		€	Plazo (días naturales)	Planning	Acabados (años)	Habitabil. (años)	1 (SI/NO)	2 (SI/NO)
1	ACCIONA SERVINABAR (UTE)	7.810.030,73	608	Todo Incluido	1	2	SI	SI
2	C. SUKIA ERAIKUNTZAK.	-	-	-	-	-	-	-
3	ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L.	9.219.592,96	608	Todo incluido	1	2	SI	SI

Como se indicó en el acta de dicha sesión, la oferta de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. por importe de 9.219.592,96 euros superaba el precio máximo de licitación que era de 8.398.785,60 euros, según el apartado C.2 del pliego de condiciones particulares, por lo que la Mesa de Contratación acordó proponer el órgano de contratación la exclusión de la propuesta presentada por ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L.

Por aplicación de los criterios de adjudicación previstos en el pliego de condiciones particulares, las personas licitadoras obtuvieron la siguiente calificación total (puntuación sobre 1 y 2)

Nº	OFERTAS	SOBRE 1	SOBRE 2 (50 puntos)							TOTAL
			Total	PRECIO (máx. 15 puntos)	PLAZO PLANNING (máx. 15 puntos)		INCREMENTO GARANTIA (máx. 5 puntos)	POSTVENTA (máx. 5 puntos)	C. SOCIALES (máx. 10)	
		50 puntos	15 ptos	5 ptos	10 ptos		5 ptos	5 ptos	10,00	
1	ACCIONA SERVINABAR (UTE)	26,00	10,51	5,00	10,00	5,00	5,00	5,00	10,00	45,51



2	C. SUKIA.	16,00	-	-	-	-	-	-	excluida
3	ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L.	41,00	-	-	-	-	-	-	excluida

Por ser la oferta más ventajosa, la Mesa de Contratación solicitó a ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L (UTE) *la documentación recogida en la estipulación 17 de las Condiciones Reguladoras, indicándoles que la Mesa de Contratación examinará la documentación aportada y en el caso que sea conforme a lo previsto en las Condiciones Reguladoras, elevará la propuesta de adjudicación del contrato al órgano de contratación.*

Por otra parte, mediante acuerdo del Director Gerente de NASUVINSA de 20 de enero de 2023 (consta como fecha errónea en el documento el día 20 de enero de 2022), vista la propuesta de la Mesa de Contratación, se excluyó del proceso de licitación a ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. al superar el precio máximo de licitación, indicando que contra dicho acuerdo cabía interponer reclamación especial en materia de contratación pública en el plazo de diez días naturales, en virtud de los artículos 122 y siguientes de la LFCP.

- Aunque la exclusión de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. se ajustó a lo previsto en los pliegos por exceder el importe máximo de licitación, es preciso hacer una reflexión sobre la oferta económica que presentó.

La Comisión Europea, en su Comunicación (2021/C 91/01) relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo, declaró:

El concepto de colusión en la contratación pública (también denominado «licitación colusoria») hace referencia a los acuerdos ilegales entre operadores económicos destinados a falsear la competencia en los procedimientos de adjudicación.

Estos acuerdos entre operadores económicos con fines de colusión pueden adoptar diversas formas; por ejemplo, pueden consistir en fijar previamente el contenido de sus ofertas (especialmente el precio) al objeto de influir en el resultado del procedimiento, abstenerse de presentar una oferta, asignar el mercado basándose en la ubicación geográfica, el poder adjudicador o el objeto de la contratación pública o establecer sistemas de rotación para una serie de procedimientos. El objetivo de todas estas prácticas es permitir que un licitador predeterminado obtenga un contrato mientras se crea la impresión de que el procedimiento es realmente competitivo.

.....

En el Derecho de la Unión, las conductas colusorias entre operadores económicos se abordan en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que prohíbe explícitamente los acuerdos y las prácticas concertadas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado interior y que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros.

Entre otros consejos a tener en cuenta para detectar posibles casos de colusión al evaluar las ofertas, la Comisión Europea recomendaba al órgano responsable de la contratación pública que **estudie**

cuidadosamente los precios que ofrecen los licitadores, especialmente precios que no tengan sentido por ser o bien excesivamente bajos o excesivamente altos en comparación con el coste estimado del contrato, sin ningún motivo aparente.

En este contrato que se está estudiando, el pliego de condiciones particulares (cláusula C.2) era meridianamente claro al fijar como precio máximo de licitación (IVA excluido) la cantidad de 8.398.785,60 euros.

Sin embargo, ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. hizo una oferta de 9.219.592,96 euros (IVA excluido), esto es, 820.807,36 euros por encima del precio máximo de licitación.

Esta oferta económica es realmente extraña, y más si tenemos en cuenta la opinión de las personas técnicas de la Mesa de Contratación que evaluaron la oferta técnica de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L.:

La propuesta está muy bien estudiada y detallada y es la mejor propuesta de las presentadas (conclusión de la valoración al apartado “Previo a la puesta en obra”).

De la propuesta presentada se deduce un amplio conocimiento del proyecto y un importante grado de estudio del mismo (conclusión de la valoración al apartado “Puesto en obra”).

De todo lo anterior se deduce, en general, un estudio minucioso y exhaustivo de la fachada sur prevista en proyecto (conclusión de la valoración al apartado “Fase de ejecución de fachada Sur”).

Es la propuesta más completa de las presentadas y atiende a un buen estudio de implantación y una estudiada coordinación con otras fases (conclusión de la valoración al apartado “Implantación de las obras”).

Nuevamente, comparativamente es la implantación más completa (conclusión de la valoración al apartado “Fase de estructura de planta baja y resto de fases hasta finalización de la obra, incluso trabajos de urbanización del Lote 2”).

La oferta técnica de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. era, con diferencia, la mejor de las presentadas, como puede verse en las puntuaciones obtenidas. Por ello resulta muy extraña la oferta económica que presentó, que la descalificaba o excluía automáticamente, sin necesidad de valoración alguna.

No es aceptable pensar que ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. desconocía el modo de realizar una oferta en un procedimiento de licitación de un contrato público, si tenemos en cuenta que esta entidad ha resultado adjudicataria de multitud de contratos públicos en los últimos años, según información obrante en internet:

<https://hacienda.navarra.es/sicportal/ctaDatosAdjudicacion.aspx?Cod=8113&Ticket=17102310222109381892>

<https://hacienda.navarra.es/sicportal/ctaDatosAdjudicacion.aspx?Cod=1001&Ticket=171109145337AA5BE9D0>



https://www.euskadi.eus/anuncio_contratacion/ejecucion-obras-correspondientes-al-proyecto-ejecucion-del-centro-referencia-envejecimiento-y-aparcamiento-subterraneo-pasaia-redactado-ute-ah-jg-af-actualizado-noviembre-2022/web01-tramite/es/

https://www.bilbao.eus/cs/Satellite?LicitAyu=si&c=BIO_Licitacion_FA&cid=1279189769895&language=es&navegacion=3&pageid=3000012799&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Licitacion_FA%2FBIO_Licitacion

<https://blogs.vitoria-gasteiz.org/medios/tag/obras/page/22/>

Cierto es que no existen pruebas de que existiera un pacto entre las licitadoras de este procedimiento porque, como advirtió la Comisión Europea en su Comunicación 2021/C 91/01, *Los acuerdos ilegales entre operadores económicos para coludir son, por definición, secretos y, en la mayoría de los casos, se establecen y se llevan a cabo de una manera muy cuidadosa y sofisticada. Hay indicios de que, en muchos casos, si no en la mayoría, la colusión pasa desapercibida durante el procedimiento de adjudicación, y normalmente no acaba siendo descubierta y, en su caso, perseguida por las autoridades competentes hasta mucho después de que el contrato ha sido completamente ejecutado.*

No obstante, en el expediente aportado por NASUVINSA figura un archivo pdf con el nombre “46+47 RIPAGAINA 1_Bandera Rojas licitación”, con el CÁTALOGO BANDERAS ROJAS EN CONTRATACIÓN POR LICITACIÓN, en el que se indicó que NO hubo patrones de ofertas inusuales en este procedimiento.

De acuerdo con el modelo consignado en el Anexo IV Plan de medidas antifraude en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 2 de marzo de 2022, por el que se aprobó el modelo de Plan de medidas antifraude en el marco de la gestión de los proyectos financiados con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), *las banderas rojas son señales de alarma, pistas o indicios de posible fraude. La existencia de una bandera roja no implica necesariamente la existencia de fraude, pero sí indica que una determinada área de actividad necesita atención extra para descartar o confirmar un fraude potencial.*

En el Catalogo aprobado por NASUVINSA utilizado para esta contratación, se recogieron los posibles signos, marcadores, señales de alarma o indicios de posible fraude, siendo uno de ellos:

9 Existen patrones de ofertas inusuales (ej: se oferta exactamente el presupuesto del contrato, los precios de las ofertas son demasiado altos, demasiado próximos, etc.).

La Presidenta de la Mesa de Contratación, Dª. Berta Uriz Casaucau, firmó este documento declarando que NO hubo patrones de ofertas inusuales en este procedimiento.

Ciertamente, una oferta como la que hizo ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L., era una oferta inusual, según el propio catálogo, ya que excedía en 820.807,36 euros el importe máximo de licitación.

Lo que se quiere dejar constancia con esta exposición es que, en opinión de esta Oficina, la oferta inusual de ERAIKUNTZA BIRGAIKUNTZA ARTAPENA, S.L. debió analizarse por NASUVINSA como indicio de práctica colusoria.



9. Documentación presentada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. – SERVINABAR 2000, S.L. y propuesta de adjudicación.

- Con fecha 21 de diciembre de 2022 NASUVINSA requirió a ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. la presentación de la documentación indicada en la cláusula 17 del pliego de condiciones reguladoras, para ser propuesta como adjudicataria.

Dentro del plazo conferido al efecto, ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. presentaron, como consta en el expediente que se ha remitido a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, la siguiente documentación:

1. Documentos que acreditan los datos identificativos (NIF, nombre o razón social y domicilio fiscal).
2. Escrituras de constitución o de modificación de ambas entidades, en las que se acreditaba la personalidad y la capacidad de obrar de cada una de ellas.
3. Escritura de constitución de la UTE denominada abreviadamente “LOTE 1 RIPAGAINA VPO UTE”, con designación de ACCIONA CONSTRUCCIÓN S.A. como representante, y con la siguiente participación de cada sociedad en la UTE:

ACCIONA CONSTRUCCIÓN S.A.....	75%
SERVINABAR 2000 S.L.	25%
4. Documentación acreditativa de la solvencia económica y financiera, en los términos establecidos en el apartado H del pliego de condiciones particulares.
5. Documentación acreditativa de la solvencia técnica o profesional, en los términos establecidos en el apartado I del pliego de condiciones particulares.
6. Relación de subcontratistas y cartas de compromiso declarando su conformidad con las condiciones del contrato y que no concurrían en ninguna de las circunstancias del artículo 22 de la LFCP.
7. Declaración responsable de ambas entidades con el compromiso de puesta a disposición de medios humanos.
8. Declaración responsable de hallarse al corriente del cumplimiento de las obligaciones de seguridad, salud en el trabajo y prevención de riesgos laborales de cada integrante de la UTE
9. Documentación acreditativa de la disposición de póliza de seguro de responsabilidad civil de cada una de las entidades que conformaban la UTE.



10. Certificados de estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social de cada integrante de la UTE

11. Alta Impuesto de Actividades Económicas de ambas entidades.

12. Anexo III de ambas entidades con la Declaración de ausencia de conflicto de intereses (DACI), la Declaración de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR), y la Declaración de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR).

Es preciso hacer una observación sobre las pólizas de seguro que presentaron estas entidades. La cláusula 17.9 del pliego regulador de esta contratación dispuso que si se trataba de personas que licitaban en Unión Temporal de Empresas deberían *contratar una póliza específica para la UTE y los trabajos concretos que esta ejecute o que cada uno de los miembros de la UTE presente su póliza de RC con las coberturas y límite exigidos, y que además incluye la cláusula de "participación en UTES".*

ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. presentaron cada una su propia póliza de seguro de responsabilidad civil, pero en las mismas no consta, o al menos no se ha encontrado, una cláusula de participación en UTES.

- Revisada por la Mesa de Contratación la documentación aportada, se comprobó que no se había acreditado suficientemente la documentación solicitada el 21 de diciembre de 2002, por lo que mediante oficio de 10 de enero de 2023 se requirió la presentación de diversa documentación, entre la que se encontraba el Certificado “Tradesperson” Passivhaus o equivalente del Jefe de obra y del Encargado de obra, o el compromiso de obtención antes del inicio de la obra.

Transcurrido el plazo concedido al efecto, la Mesa de Contratación revisó la documentación presentada, y comprobó que seguía sin aportarse, entre otros documentos, el Certificado “Tradesperson” Passivhaus o equivalente del Jefe de obra, o el compromiso de obtención antes del inicio de la obra. Por ello, el 18 de enero de 2023 se volvió a requerir dicha documentación. Constan en el expediente los correspondientes certificados “Tradesperson” Passivhaus.

- En sesión celebrada el día 19 de enero de 2023, la Mesa de Contratación declaró que ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. habían presentado correctamente toda la documentación solicitada en tiempo y forma, por lo que acordó elevar al órgano de contratación propuesta de adjudicación del contrato a favor de ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L., al haber efectuado la oferta con mejor calidad-precio, cuyas características quedaron reflejada en el Acta que se redactó de esta sesión.

Las actuaciones llevadas a cabo por la Mesa de Contratación se ajustaron a las previsiones del pliego de condiciones reguladoras de la contratación, sin perjuicio de lo apuntado respecto a las irregularidades en la documentación de la entidad propuesta como adjudicataria.



10. Adjudicación y formalización del contrato.

- Con fecha 20 de enero de 2023, el Director Gerente de NASUVINSA acordó adjudicar a la UTE conformada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. el contrato de obras de construcción de 46 VPO en la parcela BF1 de Ripagaina (Pamplona), por un importe de 7.810.030,73 euros, IVA no incluido, con un plazo de ejecución de la obra de 608 días naturales, a contar desde la firma del acta de replanteo hasta la fecha del certificado final de obra.

La decisión de adjudicación estaba motivada y contenía las características de la oferta seleccionada, señalando el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación y los medios de impugnación que procedían, como establece el artículo 100.3 de la LFCP.

- El día 31 de enero de 2023 se anunció la adjudicación del contrato en el Portal de Contratación de Navarra con la información exigida por el artículo 88.2.e) de la LFCP:

<https://hacienda.navarra.es/sicportal/ctaDatosAdjudicacion.aspx?Cod=2012&Ticket=230131094546C9170643>

- En cumplimiento de la cláusula 19 del pliego de condiciones reguladoras, la entidad adjudicataria, con carácter previo a la formalización del contrato, constituyó como garantía cuatro seguros de caución a favor de NASUVINSA por importe total de 312.401,23 euros, cantidad equivalente al 4% del precio de adjudicación del contrato (IVA excluido).
- El día 9 de febrero de 2023, D. Alberto Bayona López, en representación de NASUVINSA, y D. Luis Manuel Loche Rodríguez, en representación de LOTE 1 RIPAGAINA VPO UTE, **firmaron el contrato para la construcción de 46 VPO en régimen en parcela BF1 de Ripagaina (Navarra), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – financiado por la UE (Fondos Next Generation EU) y enmarcado en el Componente 2.**

Conforme a la cláusula Primera del contrato, LA PERSONA ADJUDICATARIA debía llevar a cabo dichos trabajos de acuerdo con lo dispuesto:

- (i) *En el Pliego Regulador del contrato (sus condiciones particulares y prescripciones técnicas), que se adjuntaba como Anexo I, formando parte del mismo a todos los efectos.*
- (ii) *En el presente Contrato.*
- (iii) *En la Oferta presentada por la PERSONA ADJUDICATARIA y con base a la cual se le ha adjudicado dicho Contrato, formando parte del mismo a todos los efectos.*
- (iv) *En cualesquiera disposiciones del ordenamiento jurídico le fueren aplicables.*

El precio del contrato ascendió a **7.810.030,73 euros, IVA no incluido**, estableciendo un plazo de ejecución de 608 días naturales contados a partir de la firma del acta de replanteo hasta la fecha del certificado final de obra.

No se aprecia irregularidad alguna en estas actuaciones.



11. Ejecución del contrato: acta de replanteo y modificaciones.

- El día 27 de febrero de 2023 representantes de la Dirección Facultativa de la obra y de la UTE adjudicataria, firmaron el Acta de Replanteo y de Inicio de la Obra, a la que se adjuntó el Plan de Obra Contractual en la que se recogía como **fecha final de obra el día 06/11/2024**.
- Con fecha 31 de agosto de 2023, por motivos de la climatología y el aumento del volumen del vaciado de las tierras, la empresa solicitó ampliación del plazo de realización de las obras de 35 días naturales, presentando nueva planificación.

La Dirección Facultativa consideró que los motivos expuestos por el contratista se ajustaban a lo sucedido en la obra, por lo que acordó la **ampliación del plazo de la duración de las obras en 42 días naturales, fijando la fecha de finalización de la obra en el día 18/12/2024**.

- En diciembre de 2023 la Dirección Facultativa indicó a la empresa constructora que no realizará determinadas actuaciones en la obra debido a las bajas temperaturas, lo que supuso un retraso total de 6 días naturales. Por ello, la empresa solicitó dicha ampliación, adjuntando el correspondiente nuevo plan de ejecución de obra.

La Dirección Facultativa acordó la **ampliación del plazo en 6 días naturales, quedando como fecha fin de obra el día 24/12/2024**.

12. Ejecución del contrato: incumplimiento del criterio de carácter social.

El Preámbulo de la LFCP señala que, *si bien la ejecución de los contratos públicos celebrados por poderes adjudicadores distintos de las Administraciones Públicas se halla, con carácter general, sometida a las normas derecho Civil y Mercantil que corresponden a su naturaleza privada, el capítulo VI regula algunas excepciones a esta regla, al entender que tienen una incidencia directa en el cumplimiento de los principios esenciales de la contratación. Por ello, este capítulo aplicable a todos los poderes adjudicadores, de acuerdo con su ubicación sistemática, contiene normas relativas a la modificación de los contratos, condiciones especiales de ejecución, subcontratación y cesión del contrato a terceros que pretenden garantizar los principios de transparencia e igualdad de trato a lo largo de toda la vida del contrato.*

Esta previsión queda recogida en su artículo 34.2.b):

2. *El régimen jurídico de los contratos que celebren los poderes adjudicadores que no reúnan la condición de Administración Pública será el siguiente:*
 - a) *En cuanto a su preparación y adjudicación, los contratos se regirán por esta ley foral.*
 - b) *En lo relativo a efectos y extinción les serán de aplicación las normas de Derecho Privado, salvo lo establecido en esta ley foral sobre condiciones especiales de ejecución, modificación y subcontratación.*



Como se reflejó en el contrato que se suscribió, la persona adjudicataria debía llevar a cabo sus trabajos de acuerdo con la oferta presentada y en base a la cual se había adjudicado el contrato, formando parte del mismo a todos los efectos.

ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. - SERVINABAR 2000, S.L. incluyeron en su oferta, como criterio social, el compromiso de dedicar a la ejecución del contrato a 3 personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 33%, perceptoras de renta garantizada, víctimas de violencia de género, que estuvieran o hubieran finalizado un itinerario de inserción en empresas de inserción o desempleadas de larga duración. Por esta oferta ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. - SERVINABAR 2000, S.L. recibió la puntuación máxima en el apartado CRITERIO DE CARÁCTER SOCIAL, 10 puntos.

Al no quedar acreditado en el expediente que la UTE contratista hubiera cumplido con su compromiso, esta Oficina, en el oficio de 27 de agosto de 2025, solicitó a NASUVINSA:

03. Acreditación de que la UTE ACCIONA – SERVINABAR dedicó a la ejecución del contrato a 3 personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 33%, perceptoras de renta garantizada, víctimas de violencia de género, que estén o hayan finalizado un itinerario de inserción en empresas de inserción o desempleadas de larga duración.

El Director Gerente de NASUVINSA declaró en su oficio de 10 de septiembre de 2025:

Desde NASUVINSA se ha solicitado en las visitas de obra mensuales la necesidad de cumplir y acreditar el criterio social ofertado de las 3 personas.

Se adjunta correo electrónico del Jefe de Obra del pasado 29 de enero de 2024 a NASUVINSA en el que remite la documentación e información del trabajador de ELECTRIFICACIONES RIOJANAS, S.A. (ERISA) con discapacidad asignado a la obra para acreditar el criterio social.

No obstante, después de solicitar la acreditación del criterio social de las otras dos personas en varias ocasiones, y desde la UTE no acreditarlo correctamente, el pasado 27 de agosto, se les requirió formalmente a través del envío de un burofax, para que aportaran la documentación oportuna y acreditaran el cumplimiento del criterio social de estas personas, recordándoles que este criterio social tal y como se indicó en el apartado N de las Condiciones Particulares es una condición especial de ejecución, y su incumplimiento tal y como se prevé en el apartado O se considera una falta muy grave y la penalidad que conlleva en caso de incumplimiento es del 20% del precio de adjudicación del contrato.

Actualmente, siguen sin acreditar correctamente el criterio social ya que han aportado una declaración responsable que no es suficiente, por lo que NASUVINSA adoptará las medidas legales oportunas.

Queda demostrado que no es acorde con el principio de seguridad jurídica adjudicar contratos públicos valorando compromisos/declaraciones desprovistas de toda certidumbre.

Si una licitadora que ha declarado en su oferta el compromiso de dedicar a la ejecución del contrato a un número de personas con dificultades de inserción laboral, resulta adjudicataria del contrato, y en la ejecución del contrato no cumple con dicho compromiso, le resulta económicamente más



beneficioso afrontar la penalidad por incumplimiento que haberse quedado sin la adjudicación por no haber realizado el compromiso.

Como criterio de adjudicación de carácter social deben valorarse hechos o datos reales. Y si, como en este caso, se valora el compromiso de dedicar a la ejecución del contrato a personas con dificultades de inserción laboral, debe acreditarse por la licitadora el cumplimiento de este compromiso como requisito para ser propuesta adjudicataria o, en su caso, acreditarlo en fase de ejecución del contrato.

La UTE conformada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L. no ha acreditado que destinara a la ejecución del contrato a 3 personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 33%, perceptoras de renta garantizada, víctimas de violencia de género, que estuvieran o hubieran finalizado un itinerario de inserción en empresas de inserción o desempleadas de larga duración

Aunque en el pliego de condiciones reguladoras se preveía la imposición de penalizaciones por incumplimiento del contrato (recordemos que la oferta de la licitadora formaba parte del contrato), NASUVINSA no ha impuesto, a la fecha de este informe, y más de 7 meses después de que finalizara la obra, penalización alguna por incumplimiento del criterio social ofertado por la UTE conformada por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. y SERVINABAR 2000, S.L.

13. Ejecución del contrato: modificaciones.

En relación con la modificación del contrato, el artículo 114.3 de la LFCP dispone:

3. Respetando los límites previstos en el apartado 1 de este artículo, los contratos podrán modificarse en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurran circunstancias imprevisibles para una entidad adjudicadora diligente.*
- b) Cuando dicha posibilidad haya sido expresamente prevista en los pliegos. Esta posibilidad deberá expresarse de forma clara, precisa e inequívoca, y determinará el alcance y límites, con expresa indicación del porcentaje del importe de adjudicación del contrato al que como máximo puedan afectar. Cuando la modificación requiera algún trámite adicional a los recogidos en esta ley foral, el pliego indicará el procedimiento que haya de seguirse.*
- c) Cuando el valor de la modificación sea inferior al 10% del importe de adjudicación o del valor de la concesión.*

Figura en el expediente el informe emitido el 27 de febrero de 2025 por Dña. Idoia Zabalza Martínez, Responsable de la Sección de Promoción Postventa de NASUVINSA, y Dña. María Magallón Diarte técnica de la Sección Promoción Postventa de NASUVINSA, miembros de la Mesa de Contratación, justificando las distintas modificaciones, que alcanzaron un total de **529.603,35 euros**.

En el Portal de Contratación de Navarra se publicaron las modificaciones que tuvo este contrato:

<https://hacienda.navarra.es/sicportal/mtoDatosContratoModificado.aspx?Cod=2012&Ticket=230131094546C9170643>



Considerando que las modificaciones supusieron un incremento del 6,78% respecto del importe de adjudicación, no se aprecia irregularidad al haberse respetado el límite establecido en el artículo 114.c) de la LFCP.

14. Certificado final de obra y entrega de la obra.

- Consta en el expediente el Certificado Final de la Dirección de Obra de 46 Viviendas de Alquiler Social en Ripagaina, visado por el Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro el día 11 de febrero de 2025, en el que la Directora de la Ejecución de la Obra, con la firma del equipo de arquitectos autor del proyecto, certificó que *con fecha 5 de FEBRERO de 2025 la edificación reseñada ha quedado terminada bajo mi dirección de conformidad con el proyecto objeto de licencia y la documentación técnica que lo complementa, hallándose dispuesta para su adecuada utilización con arreglo a las instrucciones de uso y mantenimiento.*

- Con fecha **7 de marzo de 2025** se firmó el **Acta de Recepción de la obra**, haciendo constar:

1º. Que las obras finalizaron el día 5 de febrero de 2025, según consta en el Certificado Final de Obra suscrito por la Dirección Facultativa, que se adjunta a la presente acta.

2º. Que el coste final de la ejecución por contrata de la obra incluida la baja ha ascendido a la cantidad de 8.339.634,08 €.

3º. La representación del promotor declara que recibe por parte del constructor la obra terminada:

- a su satisfacción, sin reservas técnicas percibidas por la Dirección de Obra
 con reservas técnicas emitidas por la Dirección de Obra y las cuales se adjuntan con un periodo para su subsanación.

4º. Durante la ejecución de las obras el constructor ha constituido ante el promotor una garantía definitiva del 4 % del importe de adjudicación, el cual será devuelto al constructor transcurrido el plazo de garantía (contado desde el día de hoy), según la Ley de Ordenación de la Edificación una vez terminado el plazo ofrecido con incremento de tiempo, siempre y cuando la obra, durante este plazo, no adolezca de defectos constructivos alguno.

A este acta se acompañó el siguiente listado de repasos por los que se formularon las reservas:

TERRAZAS FACHADA NORTE

- terminar cierres frontales y enderezar haciendo coincidir con el murete inferior
- terminar laterales
- terminar separación propiedades
- lijar repasar murete de hormigón en terrazas fachada norte

TERRAZAS FACHADA SUR

- limpiar canalones
- pintar canalones



- limpieza de óxido
- repaso lijado y pintado de superficies horizontales oxidadas en vuelos

ALUMINIO LITWALL

- terminar de colocar tapas laterales litwall
- terminar celosías tendederos litwall
- remates testerios contra muro de hormigón

GENERAL VIVIENDAS

- terminar repasos, sellados, muescas pintura...
- pintura y repaso de pilares metálicos
- colocar manillas en huecos que faltan
- revisar elementos de oscurecimiento Griesser
- pintar piso piloto
- repasar perfiles de tope de las correderas, hay varias que no encajan
- repasar juntas rodapié y encuentros suelo/carpintería/techo
- colocar barras en aseo vivienda accesible

NUCLEOS DE COMUNICACIÓN Y RELLANOS

- colocar manillas en registros RF
- forrar puertas de cuartos de instalaciones en accesos por calle Madrid
- pintura de techos metálicos en acceso a portales calle Madrid
- pintar chapas perforadas en accesos calle Madrid
- pintar revestimientos de chapa en acceso fachada norte
- señalética de incendios
- extintores
- señalética general del edificio
- aplicar producto de protección en paramentos de hormigón escaleras
- terminar de colocar luminarias de emergencia
- colocar focos en techos de acceso calle Madrid
- pintar puertas de ascensores

SÓTANO

- terminar pintura paredes
- terminar pintura techos
- modificar puerta acceso aseo accesible
- colocar barras en aseo accesible
- pintura de chapones rampas de acceso a portal

CUBIERTA

- eliminar manchas de pintura en paneles fotovoltaicos
- revisar colocación de chapas en casetón portal 3 (chapa perforada en admisión y embocaduras)
- repasar agujeros en techo chapa ondulada
- extensión de conductos que requieren embocadura hasta el frente de chapa

OTROS

- ensayos Blowerdoor

En relación con el plazo de ejecución de las obras, inicialmente era de 608 días, pero pasó a ser de 656 días tras las dos ampliaciones de tiempo aprobadas (ver apartado 11 de este informe). Sin embargo, el final de obra se firmó el 5 de febrero de 2025, por lo que el plazo de ejecución fue de 699 días.



A pesar de que el pliego de condiciones reguladoras de esta contratación (cláusula 35) tipificaba como falta muy grave el retraso en la prestación del contrato igual o superior a quince días, NASUVINSA no consideró imputar un retraso de 43 días en el plazo aprobado a la empresa constructora, como consta en un informe técnico emitido por NASUVINSA en junio de 2025, a propósito de un escrito/reclamación de la UTE constructora por el que reclamaba el abono de una serie de trabajos que no fue estimado por NASUVINSA.

En cuanto a las deficiencias/repasos advertidos, en el Acta de Recepción de la Obra no se indicó cuál era el período de subsanación de estas deficiencias. No consta en el expediente que se hubieran reparado las deficiencias o repasos que se recogieron en el acta de recepción de la obra, o que NASUVINSA retuviera la garantía constituida por la UTE.



VALORACIÓN

Por lo que se refiere al aspecto económico, **el valor estimado de este contrato era 9.238.664,16 euros.** El precio máximo de licitación era 8.398.785,60 euros, IVA excluido. Si a esta cantidad se le añade el 10% que permite el artículo 114.3.c) de la LFCP como modificación del contrato, resulta la misma cantidad que el valor estimado del contrato, esto es, 9.238.664,16 euros.

Este contrato se adjudicó por un importe de **7.810.030,73 euros, IVA excluido.** El importe de las modificaciones ascendió a **529.603,35 euros, IVA excluido.** El total abonado, de acuerdo con el documento de liquidación final que obra en el expediente, ascendió a **8.339.634,08 euros, IVA excluido.**

No se aprecia perjuicio económico para el sector público de Navarra, teniendo en cuenta que no se alcanzó el valor estimado del contrato.

Sin embargo, existen distintas irregularidades o deficiencias en este procedimiento que hacen que el aspecto económico quede en un segundo plano:

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

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

La Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, establece en su artículo 34.2 que los poderes adjudicadores que no reúnen la condición de Administración Pública, como NASUVINSA, están sujetos, en cuanto a la preparación y adjudicación de los contratos públicos, a la regulación de esta ley foral.

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

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



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

- LOTE 1 RIPAGAINA VPO UTE no ha cumplido (al menos no lo ha acreditado, como asegura NASUVINSA) con su oferta en lo que respecta al criterio de carácter social, al no destinar a la ejecución del contrato a 3 personas con un porcentaje de discapacidad igual o superior al 33%, perceptoras de renta garantizada, víctimas de violencia de género, que estén o hayan finalizado un itinerario de inserción en empresas de inserción o desempleadas de larga duración.

Debe recordarse que, conforme a los pliegos de condiciones particulares, el cumplimiento del compromiso del criterio social era una condición especial de ejecución del contrato. El incumplimiento de este criterio estaba tipificado en la cláusula 35 del pliego de condiciones reguladoras como falta muy grave. Sin embargo, aunque hayan pasado más de 7 meses desde la finalización del contrato, NASUVINSA todavía no ha impuesto penalidad alguna a la contratista por este incumplimiento, ni ha tramitado procedimiento para la imposición de penalidades.

Es necesario apuntar que el artículo 22 de la LFCP establece que en ningún caso podrán contratar con las entidades sometidas a esta ley foral, quedando excluidas de la participación en los procedimientos de licitación, las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes:

I) Haber incumplido cláusulas de algún contrato anterior, sujeto a esta ley foral, incluyendo las condiciones especiales de ejecución establecidas en los pliegos, cuando dicho incumplimiento hubiese sido definido en los pliegos o en el contrato como infracción grave o muy grave, y siempre que haya dado lugar a la imposición de penalidades o a la indemnización de daños y perjuicios.

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

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

Esta entidad, que presentó la mejor oferta técnica, con diferencia respecto a la oferta técnica de la entidad que resultó adjudicataria, presentó una oferta económica que resultó anómala por su importe, al exceder el precio máximo de licitación en 820.807,36 euros, cuando está comprobado que se trata de una entidad que ha resultado adjudicataria de numerosos contratos públicos en distintas administraciones, por lo que tiene perfecto conocimiento sobre la forma de realizar ofertas.

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

Esta Oficina advierte que en este procedimiento de licitación se presentó una oferta con un precio que no tenía sentido por ser excesivamente alto, sin ningún motivo aparente, lo cual constituye una señal



o indicio de posible caso de colusión, como advirtió la Comisión Europea en su Comunicación relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública (2021/C 91/01).

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

El Director del Servicio de investigación,
inspección y régimen sancionador

La Directora de la Oficina
de Buenas Prácticas y Anticorrupción
de la Comunidad Foral de Navarra

