Consejo de Obras Públicas

memoria 2020

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

memoria 2020

Consejo de Obras Públicas

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
SUBSECRETARÍA
CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

2021

Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:
https://apps.mitma.gob.es/CVP/

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:
https://cpage.mpr.gob.es

Título de la obra: Memoria 2020: Consejo de Obras Públicas
Autor: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Subsecretaría; Consejo de Obras Públicas
Año de edición: 2021

Caracteristicas edición digital:
1ª edición electrónica: noviembre 2021
Formato: PDF
Tamaño: 4,23 MB

Edita: © Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

NIPOe: 796-20-199-2
NIPO Memoria USB: 796-21-129-4
NIPO papel: 796-21-128-9

Depósito Legal: M-31823-2021

Aviso Legal: Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en todo ni en parte, ni registrada, ni transmitida por un sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, salvo en aquellos casos especificamente permitidos por la ley.

Los artículos 14.f) y la 16.2 del Reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden de 30 de septiembre de 1999, del Ministerio de la Presidencia, establecen la obligatoriedad de la elaboración de una Memoria anual de sus actividades.

ÍNDICE

Pág.

PRESENTACIÓN 5

I INTRODUCCIÓN 7

II RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL 9

III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS 19

III.1. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios 20

III.1.1. La valoración del plazo de ejecución en la adjudicación de los contratos de obras 20

III.1.2. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales 20

III.1.3. Actuación de la Administración, con la colaboración de empresas externas, en trabajos de asistencia técnica 23

III.1.4. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas 26

III.1.5. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios 27

III.1.6. Utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial en reclamaciones por daños o perjuicios derivados de la ejecución de contratos de obras o a consecuencia de procesos expropiatorios 28

III.1.7. Reclamaciones por suspensiones temporales de contratos de obras públicas 29

III.1.8. Costes indemnizables en las suspensiones temporales de obras 31

III.1.9. Consideración del contrato en su conjunto en las indemnizaciones de daños 33

III.1.10. Actualización de deudas e intereses de demora 34

III.1.11. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público 38

III.1.12. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público con plazo de ejecución inicial inferior a dos años 39

III.1.13. Desequilibrios económicos en los contratos de obras del sector público por variaciones imprevistas en los precios 40

III.1.14. Daños producidos por causa de fuerza mayor 41

III.1.15. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas 42

III.1.16. La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras 43

III.1.17. Adjudicaciones de concursos de obras y proyectos modificados 43

III.2. Incidencias en las concesiones administrativas de utilización del dominio público 45

III.2.1. El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas 45

III.2.2. El instructor y el órgano competente para resolver 46
III.2.3. Situaciones concursales 46
III.2.4. Comunidades de regantes sin una única concesión ni instalaciones comunes 47
III.2.5. Solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de concesiones para construcción y explotación de áreas de servicio 48

III.3. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración 51
III.3.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes 51
III.3.2. Daños y perjuicios por accidentes de circulación en tramos en obras 52
III.3.3. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas de regadío 55
III.3.4. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones 56
III.3.5. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos 58
III.3.6. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual 60
III.3.7. La fuerza mayor en las reclamaciones patrimoniales de tipo extra-contractual 63
III.3.8. Reclamaciones relacionadas con la reposición de servicios afectados por la ejecución de la obra pública 63
III.3.9. La inversión de la carga de la prueba 65
III.3.10. Las valoraciones de daños en las reclamaciones patrimoniales 67
III.3.11. El IVA en las reclamaciones patrimoniales 68

III.4. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones 68
III.4.1. La regulación de las obras públicas 68
III.4.2. Normativa técnica sobre obras públicas y medios auxiliares para su ejecución 69
III.4.3. La selección de inversiones 70

III.5. Aspectos generales y de procedimiento 72
III.5.1. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas 72
III.5.2. Formatos de la presentación de documentación 73
III.5.3. La acción de regreso 74

IV PERSONAL DEL CONSEJO 78
V RESEÑA HISTÓRICA 80
VI RELACIÓN Y GALERÍA DE PRESIDENTES 86
VI.1. Relación de presidentes de la Junta Consultiva y del Consejo de Obras Públicas 86
VI.2. Galería de presidentes 90
VII REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO 96

PRESENTACIÓN

El Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior de carácter técnico, asesor y consultivo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en materia de obras públicas.

El Consejo, desde su creación, viene ejerciendo una eficaz labor en el desarrollo de sus funciones, centrándose su actuación, fundamentalmente, en informar acerca de aspectos sustanciales y relevantes de las obras públicas y de las actividades desarrolladas por ambos ministerios como son, entre otras, las referentes al desarrollo de los contratos, reclamaciones relativas al funcionamiento de los servicios públicos o las relacionadas con la gestión del dominio público.

De esta forma, sus actuaciones en el curso del año 2020 se han centrado en la emisión de dictámenes con motivo de incidencias surgidas en la ejecución de contratos para el proyecto, construcción, conservación y explotación de infraestructuras, en las correspondientes a concesiones en materia de carreteras y autovías y de dominio público, tanto portuario como marítimo-terrestre, y en las reclamaciones patrimoniales por las afecciones a terceros como consecuencia de la ejecución de obras por las unidades ministeriales y por el funcionamiento de los servicios públicos. De todo ello, da cuenta la presente Memoria en su capítulo II.

Asimismo, de la experiencia adquirida durante estos años, y como consecuencia de las labores desarrolladas, con ocasión de los trabajos realizados por el Consejo de Obras Públicas y tal y como se contempla en el artículo 16.2 de su Reglamento, esta memoria incluye en su capítulo III una serie de observaciones y sugerencias orientadas a la mejora de la gestión que realizan los citados ministerios en lo que se refiere a las obras públicas. Esta completa recopilación es fruto del análisis de los asuntos sometidos a consulta del Consejo en los últimos años, poniendo así a disposición de la Administración y de otras entidades del sector el bagaje técnico reunido.

Reseñable es también la labor formativa desarrollada por el Consejo de Obras Públicas, encaminada a la mejora del funcionamiento de los servicios públicos en general, que se materializa a través de los cursos que viene organizando e impartiendo desde hace ya muchos años.

Dada la experiencia acumulada, la potencialidad del Consejo de Obras Públicas, como máximo órgano consultivo de carácter técnico, puede ser extendida a través de la realización de estudios e informes relacionados con los ámbitos de su competencia, al objeto de proporcionar elementos que faciliten la toma de decisiones en los

departamentos ministeriales de los que depende, contribuyendo así a la eficiencia, entre otros asuntos, en las inversiones públicas en infraestructuras, especialmente importante considerando la situación económica actual.

Precisamente como consecuencia de esta experiencia y dada la especial situación por la que está pasando el país ante el estado de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19, el Consejo de Obras Públicas se ha puesto a disposición del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del que depende funcionalmente, para colaborar activamente en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia diseñado por el Gobierno, con el que se realizará una importante inversión pública a fin de aumentar el crecimiento potencial de la economía española, colaboración que se está llevando a cabo a lo largo de este año 2021.

Jesús M. Solaguren-Beascoa Márquez

Presidente del Consejo de Obras Públicas

I INTRODUCCIÓN

La presente memoria del Consejo de Obras Públicas, correspondiente al año 2020 fue aprobada por el Pleno en sus sesiones ordinarias n^{os} 12 y 13, celebradas, respectivamente, los días 27 de mayo y 10 de junio de 2021.

Se ha redactado para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14.f) y 16.2 del Reglamento de este Órgano colegiado, aprobado por Orden del ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, que establece la obligatoriedad de elaborar y elevar al Ministerio de Fomento -Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tras la reestructuración aprobada por Real Decreto 2/2020, de 12 de enero- y al de Medio Ambiente -actualmente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico- una memoria anual de sus actividades «en la que, con ocasión de exponer los trabajos del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos consultados en aras de un mejor funcionamiento de la actividad de ambos Departamentos».

En consecuencia, esta memoria consta de siete capítulos en los que, en primer lugar, se analiza resumidamente la actividad desarrollada en el año 2020 para aportar a continuación una serie de propuestas para la mejora funcional de los servicios públicos de los Departamentos de los que depende el Consejo, mediante una serie de observaciones y sugerencias, en relación con los asuntos consultados el año pasado y los anteriores, fruto del ejercicio de la función que le corresponde.

Finalmente, se incluyen cuatro capítulos en los que se relaciona el personal del Consejo, se aporta una visión sintética de su dilatada historia (que data de 1836), incluyendo una relación cronológica de sus presidentes y la biografía resumida de uno de ellos, concluyendo con la reglamentación por la que se rige su funcionamiento y otras disposiciones de aplicación.

II RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL

A lo largo del ejercicio 2020, el Consejo de Obras Públicas ha continuado con el desarrollo de su actividad reglamentaria habitual con especial intensidad en lo relativo a su función básica, referente a la emisión de dictámenes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de su vigente Reglamento y atendiendo a las solicitudes que se le han formulado.

Los dictámenes e informes han sido solicitados al Consejo de Obras Públicas, fundamentalmente, por los órganos superiores y directivos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), en sus actuales denominaciones, a través de los cauces establecidos al efecto.

Una vez concluido el ejercicio 2020, el número de asuntos sobre los que actuar ascendió a 56, de los que 43 tuvieron entrada en el Consejo en el año para informe y los restantes 13 estaban pendientes de dictaminar al final de 2019. Del total se despacharon 49 expedientes, permaneciendo aún en estudio siete asuntos a finales de año y que, por tanto, pasaron a ser objeto de informe durante 2021, ello debido a las tardías fechas en que fueron remitidos al Consejo por los servicios instructores correspondientes o a la especial complejidad de alguno de ellos.

Las tres secciones del Consejo (Asuntos Generales, Técnica de Fomento y Técnica de Medio Ambiente), junto con las Ponencias Extraordinarias se reunieron en 40 ocasiones, para analizar y debatir los expedientes asignados con objeto de preparar las propuestas de dictamen para la elevación, en su caso, al Pleno del Consejo. Del total de los 49 expedientes vistos, 44 se trataron en pleno y cinco fueron devueltos a los servicios instructores directamente por las secciones, con objeto de recabar información complementaria para la subsanación de deficiencias o carencias detectadas en las instrucciones practicadas para poder emitir posteriormente, con el rigor preciso, los dictámenes correspondientes.

En el siguiente cuadro se incluye la distribución de los 44 informes tratados durante 2020 por el Pleno del Consejo, clasificada según los centros directivos de los departamentos ministeriales solicitantes:

PROCEDENCIA DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO	Nº	%
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	**25**	**56,82%**
Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	5	
Dirección General de Carreteras	6	
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura	1	
Secretaría General Técnica	12	
ADIF-Alta Velocidad	1	
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	**19**	**43,18%**
Dirección General del Agua	3	
Dirección General de la Costa y del Mar	14	
Confederación Hidrográfica del Guadiana	1	
Mancomunidad de los Canales del Taibilla	1	
TOTAL CONSULTAS	**44**	**100%**

El pleno se reunió en 21 sesiones con objeto de analizar en primera instancia esas 44 ponencias, que fueron expuestas y debatidas, aprobándose todas ellas: 29 por unanimidad y 15 por mayoría. Con motivo de la especial situación generada por la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19, de las reuniones anteriores, se realizaron 15 de forma telemática.

Durante las sesiones plenarias, del total de dictámenes algunos fueron complementados con votos particulares (emitiéndose seis, de los que cuatro fueron conjuntos de varios consejeros y en los que se dio una adhesión).

Las materias de los 44 casos tratados durante 2020, como se corresponde con la diversidad temática de los expedientes remitidos al Consejo dentro de sus competencias, establecidas en el artículo 4 de su Reglamento, abarcó un amplio campo de actuaciones, analizando asuntos como los que se citan a continuación:

- Incidencias en el seno de los contratos, incluyendo tanto reclamaciones formuladas por empresas constructoras por daños y perjuicios derivados de incidencias surgidas durante la ejecución de las obras, como expedientes instruidos por la modificación y la resolución de contratos (suponiendo en conjunto un 34,09% del total de actuaciones).

- Reclamaciones por responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración pública, derivada de daños y perjuicios ocasionados a personas y/o a sus bienes por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos (con un 27,27% sobre el total de actuaciones). De ellas, resultan de especial importancia los daños atribuidos a la ejecución de obras (que suponen un 15,91% sobre el total de dictámenes emitidos).

- Expedientes ligados a la gestión del dominio público, esencialmente relativos a la caducidad de concesiones otorgadas en zona de dominio público portuario y marítimo-terrestre, con un porcentaje del 36,36%, respecto al total de actuaciones.

Aunque, en otros ejercicios, el Consejo de Obras Públicas ha emitido su informe durante la tramitación de disposiciones generales y textos normativos de los departamentos ministeriales a los que asesora, en el pasado 2020 no ha llegado a este Órgano colegiado ninguna solicitud al respecto.

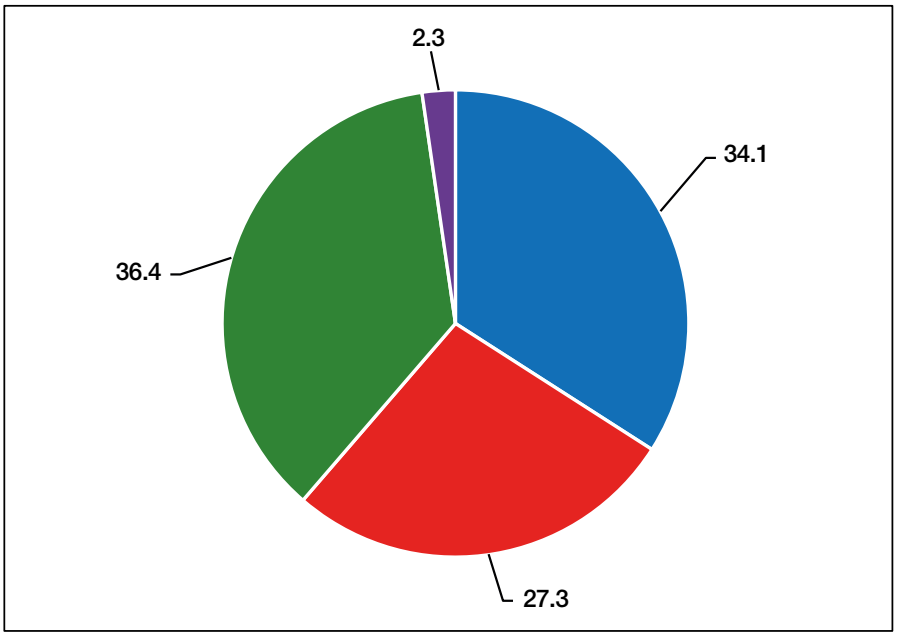
En el cuadro que sigue figura una distribución detallada del tipo de asunto despachado por el Pleno del Consejo durante el año 2020, en el que se indica el porcentaje sobre el total de asuntos tratados en sesión plenaria y su desglose por cada uno de los departamentos ministeriales solicitantes.

	N.º	%	MITMA	MITECO
1. DISPOSICIONES GENERALES Y NORMATIVAS				
1.1. Proyectos de reales decretos	0	0.00	0	0
1.2. Informes sobre Planes y/o Programas	0	0.00	0	0
1.3. Informes sobre otras disposiciones	0	0.00	0	0
SUMA 1	0	0.00	0	0
2. INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS				
2.1. Reclamaciones por daños catastróficos en las obras	0	0.00	0	0
2.2. Reclamaciones por desequilibrios económicos de contratos	0	0.00	0	0
2.3. Reclamaciones por suspensiones temporales en la ejecución de obras	7	15.91	5	2
2.4. Reclamaciones por otras alteraciones de las condiciones contractuales	2	4.55	1	1
2.5. Modificaciones de contratos de obras	3	6.82	3	0
2.6. Resoluciones de contratos	3	6.82	1	2
SUMA 2	**15**	**34.09**	**10**	**5**
3. INCIDENCIAS EN CONCESIONES DE AUTOVÍAS Y ÁREAS DE SERVICIO				
3.1. Reclamaciones en autovías	0	0.00	0	0
3.2. Reclamaciones en áreas de servicio	0	0.00	0	0
SUMA 3	**0**	**0.00**	**0**	**0**
4. RECLAMACIONES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL				
4.1. Daños a terceros por ejecución de obras	7	15.91	7	0
4.2. Accidentes de circulación	2	4.55	2	0
4.3. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	0	0.00	0	0
4.4. Daños por desbordamiento de ríos o arroyos	0	0.00	0	0
4.5. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras hidráulicas	0	0.00	0	0
4.5. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras de transporte	3	6.82	3	0
SUMA 4	**12**	**27.27**	**12**	**0**
5. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO				
5.1. Caducidad de concesiones en el dominio público hidráulico	0	0.00	0	0
5.2. Caducidad de concesiones en el dominio público portuario	3	6.82	3	0
5.3. Caducidad de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre	13	29.55	0	13
5.4. Otros informes sobre dominio público	0	0.00	0	0
SUMA 5	**16**	**36.36**	**3**	**13**
6. OTROS ASUNTOS				
6.1. Otras reclamaciones contractuales (incidencias, resoluciones administrativas, recursos y otros)	0	0.00	0	0
6.2. OTROS INFORMES (INFORMES ESPECIALES, CONVENIOS…)	**1**	**2.27**	**0**	**1**
SUMA 6	**1**	**2.27**	**0**	**1**
TOTAL	**44**	**100.00**	**25**	**19**

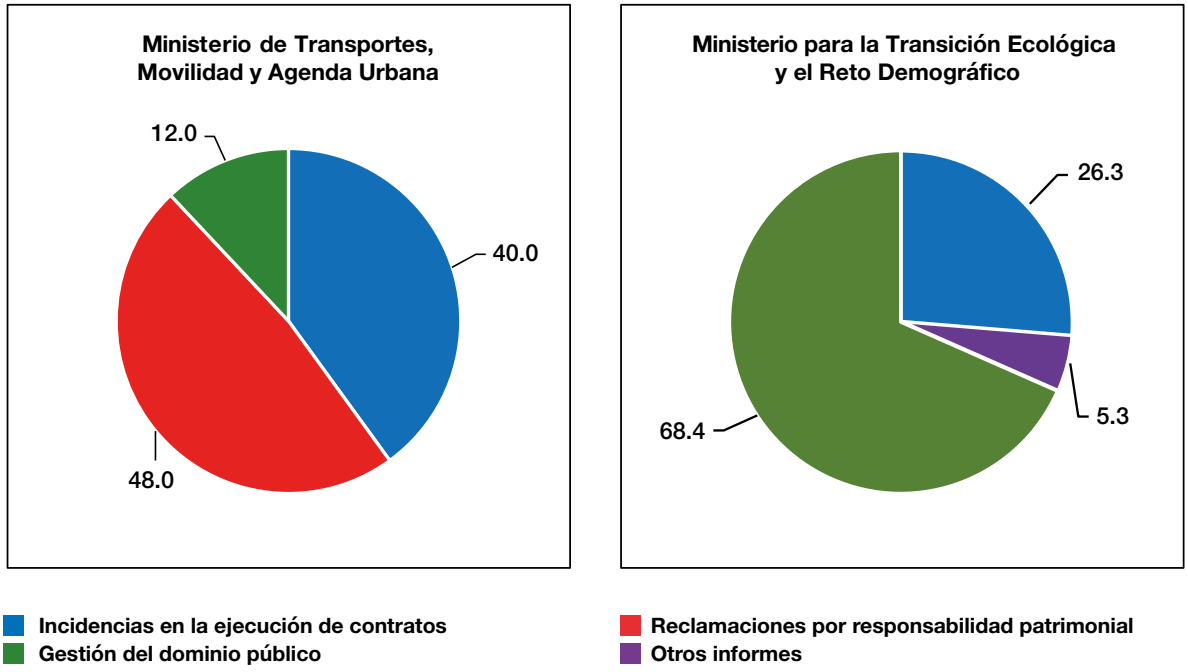
MITMA = Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
MITECO = Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En los siguientes gráficos se detalla y cuantifica la distribución de los expedientes tratados durante el ejercicio 2020, clasificados según cuatro grandes grupos temáticos y su distribución en relación con las demandas de cada uno de los ministerios solicitantes.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO DURANTE 2020

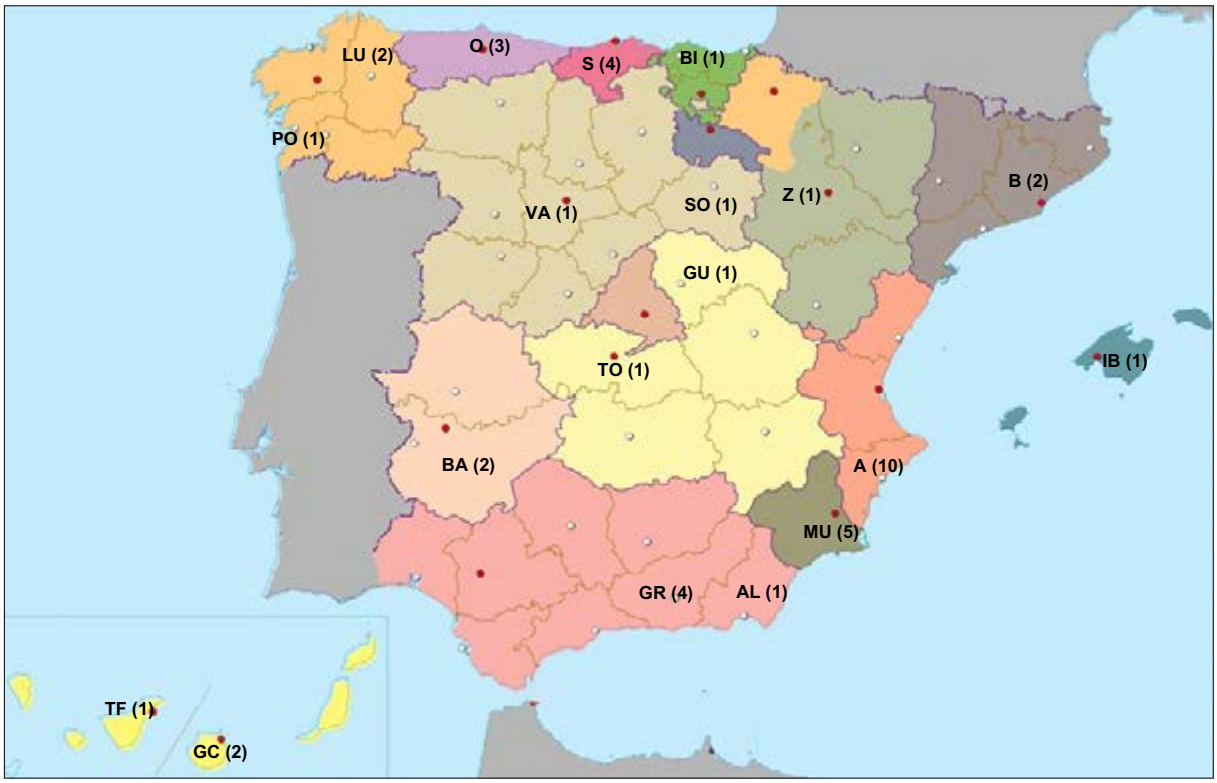


DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO DURANTE 2020 SEGÚN EL MINISTERIO SOLICITANTE



Seguidamente se incluye un mapa de España con el detalle del número de actuaciones del Consejo en las provincias, en las que las ha habido en 19, señalando en cada una de ellas el número de casos en que se ha intervenido y entre las que han destacado las de Alicante, Murcia, Cantabria y Granada (con cuatro o más actuaciones en estas provincias).

NÚMERO DE ACTUACIONES DEL CONSEJO POR PROVINCIAS EN 2020



A continuación, se dispone un cuadro con el detalle de los importes que representan las cantidades reclamadas o tramitadas, tanto por contratistas de obras como por particulares, en los expedientes dictaminados por el Pleno del Consejo de Obras Públicas durante el año y del porcentaje que representa lo reclamado o tramitado por cada concepto respecto al total de lo demandado o solicitado. Asimismo, se precisan las cantidades que, en su caso, fueron estimadas en los dictámenes emitidos y un porcentaje que muestra el índice de conformidad del Consejo con los importes pedidos o tramitados. En el cuadro se reflejan también aquellos casos en que, por su tipología, no son susceptibles de cuantificación económica.

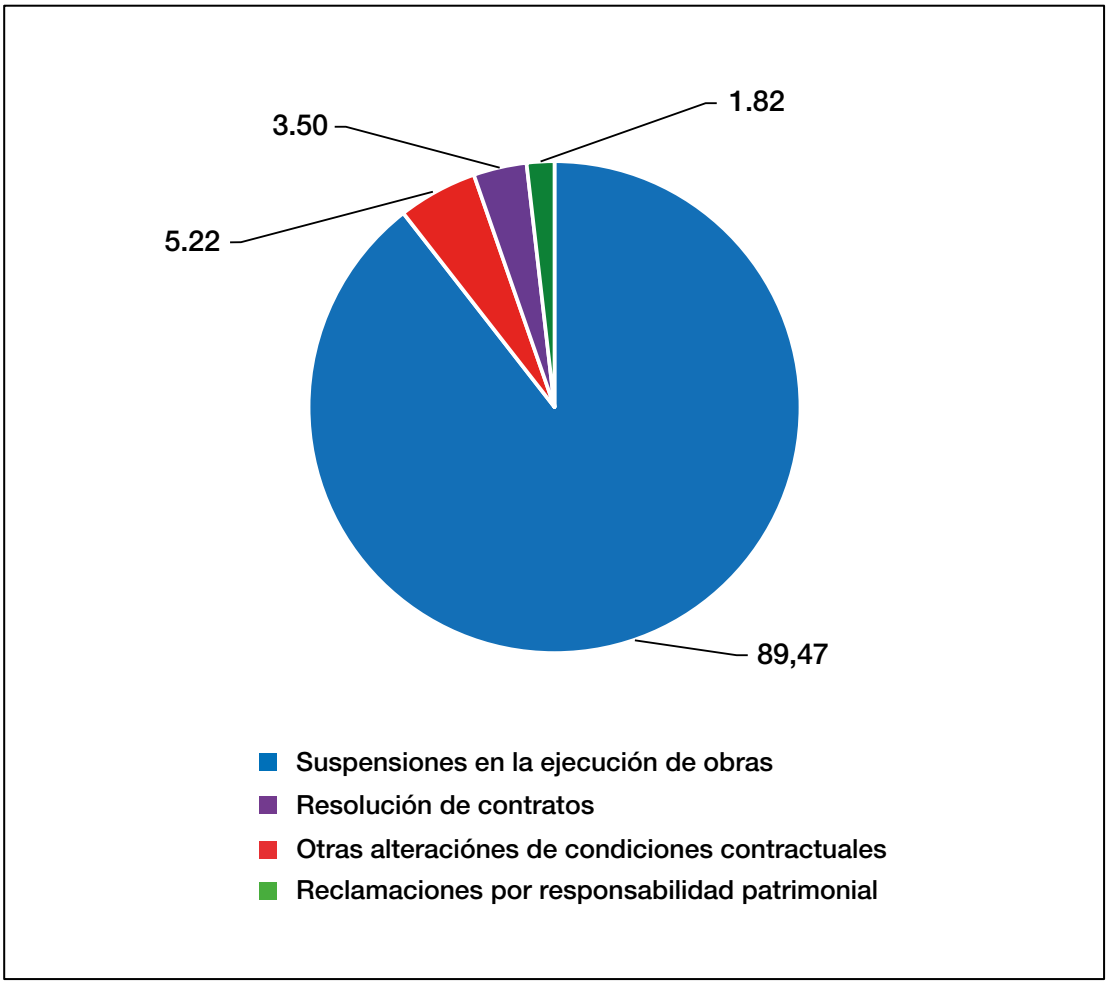
	Importe (€) solicitado o tramitado	% reclamado sobre el total	Importe (€) favorable dictaminado	% de conformi-dad
1. DISPOSICIONES GENERALES Y NORMATIVAS				
1.1. Proyectos de reales decretos	NP	NP	NP	NP
1.2. Informes sobre Planes y/o Programas	NP	NP	NP	NP
1.3. Informes sobre otras disposiciones	NP	NP	NP	NP
SUMA 1	**0,00**	**0,00**	**0.00**	**0,00**
2. INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DE CONTRATOS				
2.1. Reclamaciones por daños catastróficos en las obras	0,00	0,00	0,00	0,00
2.2. Reclamaciones por desequilibrios económicos de contratos	0,00	0,00	0,00	0,00
2.3. Reclamaciones por suspensiones temporales en la ejecución de obras	36.630.554,48	89,47	1.322.438,01	3,61
2.4. Reclamaciones por otras alteraciones de las condiciones contractuales	2.137.346,51	5,22	1.077.796,79	50,43
2.5. Modificaciones de contratos de obras	0,00	0,00	0,00	0,00
2.6. Resoluciones de contratos	1.431.818,17	3,50	130.834,97	9,14
SUMA 2	**40.199.719,16**	**98,18**	**2.531.069,77**	**6,30**
3. INCIDENCIAS EN CONCESIONES DE AUTOVÍAS Y ÁREAS DE SERVICIO				
3.1. Reclamaciones en autovías	0,00	0,00	0,00	0,00
3.2. Reclamaciones en áreas de servicio	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA 3	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
4. RECLAMACIONES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL				
4.1. Daños a terceros por ejecución de obras	336.924,53	0,82	11.916,09	3,54
4.2. Accidentes de circulación	272.524,82	0,67	9.112,54	3,34
4.3. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	0,00	0,00	0,00	0,00
4.4. Daños por desbordamiento de ríos o arroyos	0,00	0,00	0,00	0,00
4.5. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras hidráulicas	0,00	0,00	0,00	0,00
4.6. Daños atribuidos a la explotación de infraestructuras de transporte	134.729,21	0,33	0,00	0,00
SUMA 4	**744.178,56**	**1,82**	**21.028,63**	**2,83**
5. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO				
5.1. Caducidad de concesiones en el dominio público hidráulico	NP	NP	NP	NP
5.2. Caducidad de concesiones en el dominio público portuario	NP	NP	NP	NP
5.3. Caducidad de concesiones en el dominio público marítimo-terrestre	NP	NP	NP	NP
5.4. Otros informes sobre dominio público	NP	NP	NP	NP
SUMA 5	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
6. OTROS ASUNTOS				
6.1. Otros informes (informes especiales, convenios…)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA 6	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
TOTAL	**40.943.897,72**	**100,00**	**2.552.098,40**	**6,23**

NP = No procede

Del cuadro anterior, que constituye el resumen fundamental de la actividad del organismo durante el ejercicio 2020, resulta importante destacar que se han dictaminado numerosos expedientes que carecen de reclamación cuantificada económicamente, como son, por ejemplo, las caducidades de concesiones en dominio público.

La importancia relativa, en términos económicos, de las cantidades reclamadas o asimiladas, según los tipos de expedientes tramitados, se pone de manifiesto en el gráfico siguiente. En él se advierte que las reclamaciones de contratistas suponen algo más del 98% del total demandado o tramitado, resultando reseñable que se refieren, esencialmente, a suspensiones temporales en la ejecución de obras (con el 89,47% del total solicitado).

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS O TRAMITADAS RESPECTO AL TOTAL EN 2020



No obstante, cabe resaltar que las reclamaciones formuladas por los contratistas conllevan, en general, aspectos que afectan parcialmente a los distintos epígrafes englobados en el de incidencias en la ejecución de contratos.

Seguidamente, y con objeto de conocer la incidencia de la actuación del Organismo, sobre el montante total de lo reclamado y de la cuantía solicitada reconocible, según estimación del Consejo de Obras Públicas, en los expedientes remitidos por los, entonces, Ministerio de Fomento y Ministerio para la Transición Ecológica, se incluye un cuadro con dichos datos, así como con los porcentajes correspondientes.

CUANTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO SEGÚN EL MINISTERIO SOLICITANTE				
MINISTERIO	**Cantidad reclamada (€)**	**%**	**Cantidad reconocida (€)**	**% de aceptación**
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	36.872.302,06	90,06	1.460.096,52	3,96
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	4.071.595,66	9,94	1.092.001,88	26,82
TOTAL	**40.943.897,72**	**100,00**	**2.552.098,40**	**6,23**

A continuación, se detallan los importes totales solicitados y dictaminados en Pleno, de los expedientes de reclamación (instruidos a instancia de parte, tanto en vía contractual como extracontractual) entrados en los últimos cinco años, indicadores de la actividad del organismo en términos de cuantificación económica respecto al total de lo reclamado.

ACTIVIDAD (CUANTIFICACIÓN ECONÓMICA)	2016	2017	2018	2019	2020
Importe total solicitado a instancia de parte (M€)	57,95	50,80	65,01	34,81	**40,94**
Importe total favorable dictaminado (M€)	5,62	5,24	0,75	1,59	**2,55**
Porcentaje de aceptación o conformidad (%)	9,70	10,31	1,16	4,56	**6,23**

En 2020 ha proseguido la incorporación sistemática de nuevos registros a la base de datos del Consejo, comenzada en 2003, para la mejora de la tramitación de los asuntos entrados en el organismo y, por ende, de la búsqueda de información para la redacción de los dictámenes correspondientes. La base incluye, además de los dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas, los correspondientes del Consejo de Estado y las resoluciones definitivas, cuando le han sido remitidos. Asimismo, durante el pasado ejercicio, el Consejo ha comenzado un proceso de renovación del archivo de los expedientes antiguos tramitados, mediante el escaneo de los dictámenes emitidos por este Órgano colegiado desde el año 1971 en adelante, con el objetivo de completar el archivo digital de sus trabajos.

Merece reseñarse la participación del Consejo en el plan de formación de 2020 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que consistió en un curso

titulado: "Preparación, ejecución e incidencias en los contratos públicos de obras y de concesión de obras públicas", convocado inicialmente en forma presencial pero que finalmente, por la situación sanitaria, fue impartido en modalidad telemática entre los días 5 de octubre y 6 de noviembre. La intervención del Consejo se centró en las incidencias en la ejecución de contratos de obras (modificados, suspensiones, resoluciones, fuerza mayor, revisión de precios, etc.), la modificación o caducidad de concesiones administrativas y las concesiones de autovías, con planteamiento de casos prácticos.

Asimismo, dada la experiencia adquirida, el Consejo de Obras Públicas ha comenzado a colaborar con las unidades responsables en la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia diseñado por el Gobierno, en lo que compete al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con el que se realizará una importante inversión pública a partir del año 2021 a fin de aumentar el crecimiento potencial de la economía española tras la situación generada por la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19.

III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

El Reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden del ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999 (publicado en el BOE del día 7 de octubre de 1999) establece, en su artículo 16.2, la obligación de que, en el marco de la memoria anual de actividades de dicho órgano colegiado, se recojan las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos que se le han sometido a consulta, «en aras de un mejor funcionamiento de la actividad» de los ministerios de los que depende, actualmente, el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Este capítulo de la memoria da respuesta al citado precepto, exponiendo criterios, observaciones y sugerencias que surgen de la actividad desarrollada por el Consejo de Obras Públicas en el ejercicio de 2020, así como otras de años anteriores que mantienen su vigencia y cuyo recordatorio se estima de interés. Los temas sobre los que se insiste en este apartado se refieren a asuntos específicos relativos tanto a las reclamaciones surgidas por incidencias en la ejecución de contratos públicos y en el devenir de concesiones en dominio público como a las solicitudes de indemnización de tipo patrimonial extracontractual. Asimismo, se señalan otras cuestiones de especial interés para la mejora de la gestión en las materias propias de los departamentos ministeriales citados y del sector de la ingeniería civil, en general, recogiendo también algunas sugerencias sobre la instrucción de los expedientes.

Antes de entrar en los temas concretos objeto de este capítulo, conviene señalar, como cuestión previa, que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de «Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014», entró en vigor el 9 de marzo de 2018. No obstante, durante el pasado ejercicio, han llegado al Consejo de Obras Públicas expedientes que se regían por la legislación anterior, el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por lo que en este capítulo se mantiene, en ocasiones, la referencia a esta, en cuyo caso, se irán indicando las correspondencias de los artículos, de una y otra ley, que se vayan citando en este capítulo.

Las observaciones y sugerencias se presentan, a continuación, encuadradas en las cinco áreas temáticas siguientes:

1. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios

2. Incidencias en las concesiones administrativas de utilización del dominio público

3. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración

4. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones

5. Aspectos generales y de procedimiento

III.1. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios

III.1.1. La valoración del plazo de ejecución en la adjudicación de los contratos de obras

La experiencia demuestra que, fundamentalmente en los últimos tiempos y por problemas derivados de las propias obras o de carácter presupuestario, los plazos reales de ejecución distan mucho de parecerse a los ofertados en la licitación por todas las empresas y, en particular, por el adjudicatario.

Este hecho conduce a reflexionar acerca de si la valoración del plazo de ejecución debería mantenerse o no a la hora de la adjudicación e, incluso, si este aspecto debiera, o no, ser incluido en la valoración técnica de las ofertas.

En principio, este Consejo de Obras Públicas sugiere que se utilice de manera restrictiva y quede limitado a aquellos casos en los que las características de la obra y la situación económica general y presupuestaria de las administraciones públicas permitan, objetivamente, aventurar como muy probable el que se puedan cumplir los plazos ofertados, siempre que estos últimos no supongan una variación desmesurada respecto del que sirve de base a la licitación.

III.1.2. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales

Este Consejo de Obras Públicas viene poniendo de manifiesto, reiterada y firmemente, en los dictámenes en que hace al caso, la necesidad de una exigencia máxima en la calidad de los proyectos de obras.

Esta consideración afecta tanto a los aspectos de índole estrictamente técnica como a los de carácter económico, que deben ser expresados en los proyectos sin ambigüedad, con la mayor precisión posible (tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo) y sin contradicciones a lo largo de los documentos contractuales.

Ello evitaría riesgos e incertidumbres en la ejecución de las obras que, de materializarse, podrían llevar aparejados problemas de índole técnica, económica (incremento de costes), de seguridad e incluso jurídica (situaciones litigiosas entre el contratista y la administración contratante).

En particular, y en relación con asuntos puestos de manifiesto en algunos de los expedientes dictaminados por este Consejo, se deriva la necesidad de hacer especial hincapié en el rigor en orden a una definición conceptual correcta y precisa de las distintas unidades de obra (eludiendo expresiones genéricas) y de su coste unitario.

Así, este Consejo recomienda evitar el abuso de la utilización de unidades de obra generalistas, como "excavación en todo tipo de terreno" y similares cuya aplicación debe reservarse estrictamente a los casos técnicamente justificables.

Entre los aspectos que este Consejo ha observado y que constituyen frecuente causa de incidencias en la ejecución de los contratos de obras y fuente de reclamaciones, pueden destacarse los siguientes:

- Discrepancia en la documentación contractual (por ejemplo, entre el pliego de prescripciones técnicas particulares y otros documentos del proyecto).

- La insuficiente definición de ciertas unidades de obra, tanto en cuanto a las tareas exactas y completas que comprenden y de los límites que las conforman, como del precio a abonar al adjudicatario por su fiel ejecución. En no pocos casos, el contratista reclama una cantidad adicional a la definida en los cuadros de precios, argumentando que la ejecución real no ha podido ajustarse a la unidad de obra definida en el proyecto o que el precio no contempla determinadas actuaciones que han resultado imprescindibles para una correcta ejecución de la unidad en cuestión.

- Estudios previos incompletos o insuficientes, en particular la investigación geotécnica, la disponibilidad y procedencia de materiales, la localización de servicios y servidumbres afectados y la necesidad de desvíos de tráfico.

- Definición imprecisa de las condiciones técnicas de conexión eléctrica: potencia a suministrar, punto de enganche, características de acometida y extensión, en su caso.

- Descoordinación con otras administraciones o entidades, como la falta de informes o autorizaciones sobre afecciones y la no consideración de otras actuaciones y proyectos en la misma zona.

- Insuficiente definición de los servicios afectados por la ejecución de las obras y/o una falta de detalle en la reposición de estos.

- No disponibilidad de terrenos o de accesos en la fase de proyecto para hacer correctamente los estudios previos.

Asimismo, este Consejo considera conveniente incidir en que una rigurosa realización del replanteo previo del proyecto, recogido en la correspondiente acta, es uno de los requisitos necesarios para iniciar el expediente de contratación de la obra pública. Dicha actuación, íntimamente ligada al proyecto redactado, tiene por objeto primordial verificar en el terreno su completa viabilidad, por lo que no puede reducirse en modo alguno a una mera formalidad administrativa. Este Consejo ha podido observar cómo muchas de las suspensiones iniciales del contrato producidas en el momento de llevarse a cabo con el contratista el acta de comprobación de replan-

teo, podrían haberse evitado de haberse practicado con el rigor técnico necesario el replanteo previo de las obras.

Todas estas indefiniciones desembocan con frecuencia en reclamaciones que, aunque no siempre resultan fáciles de dictaminar, suelen dar lugar al abono de indemnizaciones.

Se puede afirmar con rotundidad que un buen proyecto constituye una cuádruple garantía: de ahorro en el precio final, de mayor ajuste al plazo de ejecución previsto inicialmente, de una menor concurrencia de incidencias y conflictos durante la ejecución y de una respaldada firmeza para que el adjudicatario se atenga a lo proyectado. Por el contrario, este Consejo da fe de que una buena parte de los modificados de obra y de las reclamaciones de tipo contractual tienen su origen en proyectos de insuficiente calidad y no replanteados con suficiente rigor.

Debe tenerse en cuenta que el coste de los servicios para la colaboración con las unidades técnicas de la Administración en la redacción -o para la redacción- de un proyecto, supone un pequeño porcentaje del coste de la inversión en las infraestructuras públicas que se proyectan, estimado entre un 2 y un 5%, mientras que la calidad del mismo tiene una influencia decisiva, no sólo en la seguridad, sino también en el montante de la inversión y en sus costes futuros relacionados con la funcionalidad, explotación, conservación y mantenimiento de la obra pública. Por tanto, el objetivo a optimizar no es el coste del proyecto, sino el del conjunto del proceso de redacción del proyecto, construcción y explotación de las infraestructuras.

Es de señalar que, en opinión de este Consejo y por las razones expuestas, el procedimiento para la adjudicación de este tipo de contratos de servicios destinados a la redacción de proyectos de obras públicas, independientemente de contar con un plazo de ejecución suficiente que no condicione su bondad, debería primar la calidad técnica de la proposición mediante criterios diferentes al precio, así como la del equipo redactor interviniente. Dicha apreciación es completamente acorde con la consideración 94 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (derogando la Directiva 2004/18/CE) y con lo recogido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Todo ello lleva a este Consejo a proponer la reconsideración de la forma en la que se está llevando a cabo la supervisión de proyectos en la actualidad, mediante la asignación de dicha tarea a unidades administrativas que ejercen otras muchas funciones. Por ello, resultaría muy conveniente que tal supervisión se realizara a través de oficinas supervisoras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y en el artículo 235 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, de 8 de noviembre, que examinasen con total independencia y detenidamente, los proyectos realizados y vigilasen el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia.

Asimismo, deberían crearse, en los departamentos ministeriales donde no existan, unidades administrativas responsables de la formulación de las normas a utilizar para redacción de los diferentes proyectos, así como de su revisión y permanente actualización.

III.1.3. Actuación de la Administración, con la colaboración de empresas externas, en trabajos de asistencia técnica

De forma creciente y desde hace ya muchos años, las administraciones públicas realizan algunas de sus funciones mediante la colaboración de empresas externas. En el caso de los ministerios de los que depende funcionalmente el Consejo de Obras Públicas, los servicios se concretan, sustancialmente, en lo relativo a la redacción de los estudios, planes y proyectos, al control, inspección, vigilancia y apoyo a la dirección de las obras, incluidas las expropiaciones, así como al mantenimiento, conservación y explotación de las infraestructuras (al que se refiere al apartado siguiente).

Es frecuente observar cómo, en el marco del proyecto y ejecución de las obras públicas, resulta usual recurrir a la contratación de trabajos de asistencia técnica para la redacción de proyectos y de apoyo a la dirección facultativa en la inspección y vigilancia de su ejecución. Dicha tendencia se ha ido extendiendo progresivamente durante los últimos decenios, pasando de un modelo de gestión en el que los equipos para la redacción y supervisión de los proyectos y para el control y dirección de obras eran propios de la Administración, a otro en el que gran parte de estos medios son externos y contratados por ésta. A juicio de este Consejo de Obras Públicas, dicha evolución se ha producido sin un adecuado plan de implantación que abordara de una manera racional y eficiente la paulatina complementación de un sistema por el otro, en una proporción equilibrada y sin un análisis posterior que estudiara la eficiencia de esta tendencia ni la fijación de unos límites racionales en la externalización.

En la práctica, se han reemplazado los medios propios de la Administración que integraban el equipo bajo el mando del funcionario para redactar el proyecto o dirigir la construcción de una obra pública, por otros medios externos a disposición de éste a través de una relación contractual.

En el caso de las obras públicas, dichos contratos deben ser dirigidos por un facultativo funcionario del Estado, director del proyecto o de la obra correspondiente, en ejercicio de funciones propias de la Administración.

La contratación de asistencias técnicas para estos fines es una fórmula internacionalmente generalizada en este ámbito y, desde luego, por las administraciones de los estados miembros de la UE, encontrándose regulada por la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y en la Ley 9/2017. Este sistema dota a la Administración de una potente herramienta mediante la cual puede complementar los medios propios convencionales con los que cuenta, recurriendo, cuando es necesario, a la colaboración de especialistas y expertos externos.

El desarrollo de las ciencias aplicadas a la ingeniería civil, la incorporación de las modernas tecnologías al campo del diseño y construcción de obras públicas, la complejidad y magnitud de las nuevas infraestructuras, el carácter cada vez más interdisciplinar de este tipo de actividad, la necesidad de integrar estrategias que permitan un desarrollo sostenible acorde con la Agenda 2030 de Naciones Unidas, el desarrollo de los estudios de impacto ambiental y su integración en los procesos de consulta pública de una sociedad cada vez más participativa, el sometimiento al derecho comunitario como país miembro de la UE, la recurrencia a los fondos europeos para la financiación de inversiones…, son algunos de los aspectos que debe afrontar modernamente la gestión de la obra pública, lo que hace preciso que la Administración cuente con los mejores medios a su alcance y flexibilidad para utilizarlos.

La contratación de asistencias técnicas de apoyo a las labores de redacción de proyectos y dirección de obras permite al director del proyecto o de la obra, contar -bajo su dirección- con la colaboración de equipos multidisciplinares y especialistas en las diferentes áreas de la ingeniería civil, así como de medios (laboratorios de control de obra, realización de ensayos especializados, equipos de seguimiento, informatización de resultados, emisión periódica de informes…) difícilmente disponibles y dimensionados a las necesidades de cada momento.

Desde un punto de vista presupuestario, la externalización de parte de los costes de redacción de los proyectos y del control de la ejecución de las obras permite una reducción de los capítulos I y II de gastos y una adaptación de la partida inversora del capítulo VI. Sin embargo, no se han realizado estudios comparativos que muestren qué fórmula resulta más ventajosa desde el punto de vista de la economía y de la eficiencia, por lo que esta situación contable no debería ocultar lo que realmente pagan los ciudadanos por similares servicios, con independencia de que éstos se computen presupuestariamente en un capítulo u otro, sin asumir un elevado coste fijo en gastos de estructura.

Las modernas exigencias y complejidad de la planificación, estudio, proyecto, construcción y explotación de las inversiones en infraestructuras públicas, ya apuntadas en párrafos anteriores, requieren un adecuado proceso de formación continua y especializada y una apropiada organización que vele por el uso eficiente de los recursos públicos en la que los funcionarios asuman sus responsabilidades de forma progresiva, acordes con la capacidad y experiencia adquiridas en el paulatino ejercicio de su actividad profesional, con un adecuado sistema de incentivos que tenga en cuenta la especial responsabilidad -adicional a la mera responsabilidad administrativa, como funcionario público- que dicho ejercicio significa.

Esta formación específica debe incidir singularmente en las aptitudes que requiere el ejercicio de este tipo de funciones, con objeto de que la Administración pueda obtener todo el beneficio extraíble de los contratos de asistencia técnica. Gracias a ellos, podrá contar con la necesaria contribución de especialistas y expertos en las

tecnologías cada vez más avanzadas de la obra pública, pero su aprovechamiento eficiente dependerá de la solvencia y capacidad del facultativo de la Administración que los controle y dirija.

En esta colaboración se mezclan funciones públicas (corresponden exclusivamente a la Administración) con otras que no lo son (que pueden ser realizadas por un contratista). Por ello, es necesario que exista una delimitación clara y un control de lo establecido en los documentos contractuales, así como una interpretación rigurosa de los mismos por la Administración, que sigue siendo la responsable de la actuación en lo que le corresponde y debe obrar en consecuencia. No en pocas ocasiones se presentan disfunciones motivadas por el hecho de que la Administración descuida sus funciones o porque el contratista desconoce las obligaciones de las prácticas administrativas que afectan a las tareas que se le han encomendado.

Este procedimiento de colaboración, absolutamente legal al amparo de la normativa de contratos públicos y de los regímenes concesionales, entre otras, no exime de responsabilidad a la administración que lo promueve, como ya se ha mencionado con anterioridad.

Como las actuaciones de las empresas contratadas se prestan, en el marco contractual, bajo la dirección de los funcionarios técnicos de la Administración, los informes de las asistencias técnicas tienen un carácter interno, correspondiendo a aquella la toma de las decisiones que correspondan en el ámbito de las responsabilidades que tiene atribuidas.

Por ello, la Administración no sólo debe ejercer sus obligaciones (ligadas a tales funciones y responsabilidades) sino que, además, debe responder con carácter general de los actos de las empresas contratadas frente a terceros, sin perjuicio de que, de acuerdo con el artículo 196.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -concordante con el artículo 214.3 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- , oído el contratista, pueda pronunciarse en discrepancia con la opinión de éste y, en su caso, resolver las reclamaciones de los perjudicados directamente, sin perjuicio de una ulterior acción de regreso al adjudicatario de las obras.

Este Consejo ha tenido ocasión de examinar algunos expedientes en los que la dirección facultativa de la obra se ha ejercido por profesionales contratados mediante un contrato de asistencia técnica, en el cual la interpretación técnica de los pliegos del contrato realizadas por el director de la obra, en ejercicio de sus competencias, carecía de soporte documental. Las órdenes derivadas tuvieron repercusiones económicas negativas, bien para el contratista o bien para la Administración. La responsabilidad derivada de dicho ejercicio, cuestionada en una reclamación posterior del adjudicatario de las obras, no pudo ser contrastada, al haberse extinguido dicha relación contractual con el director de las obras. Todo ello generó una problemática no deseable a la hora de resolver el expediente.

Una correcta praxis de los órganos gestores de la Administración evitaría confusiones a la hora de pronunciarse o tomar decisiones, en muchas de las reclamaciones de carácter patrimonial contractual o extracontractual y otras incidencias en la ejecución de obras, sobre los que habitualmente debe pronunciarse este Consejo de Obras Públicas.

Abundando en este sentido, en caso de la existencia de una empresa de asistencia técnica en apoyo del director de la obra, se debería establecer en los pliegos que dicha empresa presentase todos los meses un informe en el que se indiquen los medios personales y materiales que la contratista adjudicataria de las obras ha mantenido en las mismas.

III.1.4. Pliegos de prescripciones técnicas particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas

Los pliegos de prescripciones técnicas particulares relativos a los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas (carreteras, ferrocarriles, etc.) deben expresar con la mayor precisión posible las obligaciones de vigilancia que competen al contratista, en función de las características funcionales y estructurales de tales vías establecidas en la normativa técnica y de seguridad.

Desde el punto de vista de la explotación, las autorizaciones otorgadas por la Administración, así como los informes de todo tipo y las devoluciones de fianzas de los solicitantes, debieran ser informados por la empresa de conservación y explotación, previamente a su emisión y devolución.

Del mismo modo, deben explicitarse los contenidos de los partes de vigilancia correspondientes a los recorridos de inspección, de manera que estén dotados de un mayor rigor en sus aspectos formales y que aporten suficiente información y validez acerca de las incidencias ocurridas (cuándo, dónde y en qué circunstancias) así como las medidas adoptadas, en su caso. La Administración debería establecer las medidas de control necesarias para asegurar una total fiabilidad en los hechos y detalles que en ellos se incluyen.

Las anteriores sugerencias, con las especificidades propias de cada caso, cabe extenderlas a los contratos de mantenimiento y conservación de otras infraestructuras públicas, como es el caso de las asociadas a las zonas regables.

Ello mejoraría las garantías de la prestación de tales contratos y, al mismo tiempo, reduciría las reclamaciones por responsabilidad patrimonial que pudieran derivarse de los mismos o, al menos, facilitaría la correcta resolución de dichas reclamaciones.

III.1.5. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios

La existencia de conducciones de agua o líneas de gas, electricidad, etc., interfiere, en ocasiones, con las actividades de ejecución de las obras públicas.

Así, en el proyecto que rige la ejecución, deben estar localizadas las líneas de servicios afectadas por las obras a efectos de prever la eliminación de obstáculos para su realización, pero, aun así, se producen con frecuencia incidencias que retrasan o dan lugar a suspensiones temporales del contrato, por la espera del otorgamiento de los permisos por las compañías titulares.

Las consecuencias son, entre otras, la dilatación del plazo de ejecución y un mayor coste para la administración contratante o para el contratista.

Aunque los servicios prestados por las compañías suministradoras suelen ser en régimen concesional y de interés general, ello no es óbice para que este Consejo recalque que la obra pública tiene igual, si no mayor, consideración a ese respecto. Resulta consecuente, por tanto, que la ejecución de esta última deba contar con todas las prerrogativas legales necesarias para no quedar supeditada a los intereses, legítimos, pero particulares, de las citadas compañías.

En consecuencia, los permisos o autorizaciones que las empresas suministradoras tengan que otorgar para la realización de la obra pública (que deben figurar explícitamente en el proyecto) habrían de tramitarse y otorgarse con la mayor celeridad (e incluso establecerse un mecanismo sancionador al efecto, en el caso de que no existieran en el momento del replanteo). Asimismo tales permisos o autorizaciones deberían ser otorgados por un plazo que permitiera cubrir, holgadamente, las fases de aprobación del proyecto, la declaración -en su caso- de impacto ambiental, la expropiación de los bienes necesarios para la realización de las obras, la licitación-adjudicación- contratación de las obras y su ejecución y prorrogarse, automáticamente (sin otro requisito que la notificación a la empresa suministradora) en el caso de que la administración contratante aprobase un aumento en el plazo de ejecución.

Asimismo, en el caso, muy habitual, de que sea preciso el enganche y acometida a una línea eléctrica (o de otra clase de servicio) con objeto de garantizar el suministro para instalaciones que forman parte de las obras contratadas, el plazo del permiso o autorización debe ser garantizado de igual manera a la expresada en párrafos anteriores.

Lo anteriormente expuesto justificaría la necesidad de una iniciativa de carácter legal para que, bien a través de la normativa de contratación del sector público o de otras de carácter sectorial en materia de obras públicas, se lograra que la solución de los problemas existentes con los permisos y autorizaciones en materia de interferencias y suministros de servicios con las obras públicas de interés general del Estado tuvieran respaldo legal.

A este respecto, en no pocas ocasiones, las empresas suministradoras han dispuesto estas redes sobre el territorio después de la obtención de la correspondiente concesión o autorización otorgada por la Administración General del Estado, por lo que la resolución pertinente se debería condicionar al establecimiento de cláusulas que contemplaran lo expresado en los párrafos precedentes ante posibles interferencias de la obra pública con las referidas líneas de servicios.

III.1.6. Utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial en reclamaciones por daños o perjuicios derivados de la ejecución de contratos de obras o a consecuencia de procesos expropiatorios

En relación con la utilización de la vía de la responsabilidad patrimonial en algunas reclamaciones por daños o perjuicios derivados de la ejecución de contratos de obras o a consecuencia de procesos expropiatorios, el Consejo de Obras Públicas hace suya la doctrina del Consejo de Estado.

Dicho órgano mantiene, de forma permanente y reiterada, que «... no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico...» (entre otros dictámenes del Consejo de Estado, los números: 1480/1997, de 29 de mayo; 1727/2003, de 10 de julio; 1128/2013, de 17 de julio de 2014; o, más recientemente, el 1037/2017, de 20 de diciembre).

Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole específica y para que «no pueda ser conceptuado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria» (dictamen 54.319, de 5 de diciembre de 1990, del Consejo de Estado).

No obstante, el alto órgano consultivo aludido ha aclarado que, en el caso de procesos expropiatorios (por ejemplo, dictamen nº 184/2010, de 15 de abril), cuando los daños invocados no podían haber sido previstos, y, por tanto, incluidos en el justiprecio, al no derivar directamente del desapoderamiento patrimonial, sí podrían ser reclamados al amparo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, criterio con el que este Consejo coincide.

En algunos casos no son preceptivos los dictámenes del Consejo de Obras Públicas ni del Consejo de Estado, siendo los órganos de contratación los competentes para instruir y resolver, de acuerdo con la legislación contractual (por ejemplo, en la resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos amparados por el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre).

La aplicación de este criterio evitaría consultas y demoras innecesarias en la tramitación de los expedientes correspondientes.

III.1.7. Reclamaciones por suspensiones temporales de contratos de obras públicas

Este Consejo viene observando que los expedientes de reclamaciones contractuales a los que se refiere este epígrafe vienen motivados, en gran medida, por el comienzo de las obras cuando no están aún disponibles los terrenos necesarios para su ejecución o por la prolongación de la tramitación administrativa al surgir la necesidad de introducir modificaciones en los contratos de obra adjudicados.

La dispensa de la disponibilidad de los terrenos al inicio de las obras se instauró, con carácter provisional y exclusivamente para las infraestructuras hidráulicas y de transportes, a través de la disposición adicional segunda de la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan "Medidas Extraordinarias, Excepcionales y Urgentes en Materia de Abastecimiento Hidráulico como Consecuencia de la Persistencia de la Sequía", en el contexto de unas circunstancias excepcionales en España (fuertes y persistentes sequías) y en aras de agilizar la contratación de las obras necesarias en tales momentos. La legislación posterior, incluida la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. de Contratos del Sector Público, pese a haber desaparecido aquellas circunstancias excepcionales, recoge la misma dispensa para los expedientes de contratación referentes a obras de infraestructuras hidráulicas, de transporte y de carreteras, precisando, por otra parte, en su artículo 236.2 de, que no se podrá iniciar la ejecución de las obras en tanto no se haya formalizado la ocupación en virtud de la vigente Ley de Expropiación Forzosa.

Por ello, este órgano colegiado considera oportuna una modificación legal que elimine tal dispensa y, mientras tanto, recomienda que se extremen las exigencias de calidad en la redacción de los proyectos de obras y que se tramiten en tiempo y forma los expedientes de expropiación.

Por otra parte, el artículo 208 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público establece la obligación de levantar un acta en la que se consignen las circunstancias que han motivado la suspensión y la situación de hecho en la ejecución del contrato, así como que la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste. La obligación de extender la referida acta figuraba también en el artículo concordante de la anterior legislación -el 220 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre)- aunque, en la nueva ley, se amplía el texto fijando unas reglas a las que queda sujeta la indemnización y detallando los conceptos que comprenderá el abono a que el contratista tiene derecho.

En el caso particular del contrato de obras, el acta en cuestión debe estar firmada por el contratista y por el director de la obra, debiendo unirse a la misma un anejo en el

que consten, en relación con las partes suspendidas, la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra y utilizables exclusivamente en la misma (artículo 103 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y cláusula 64 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre).

Para la determinación de los daños y perjuicios que la Administración hubiera de abonar al contratista, y de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 65 del pliego anterior, se han de tener en cuenta, entre otros factores, la perturbación que la suspensión ha ocasionado en el ritmo de ejecución previsto en el programa de trabajos, con la consiguiente repercusión en la utilización de maquinaria y de personal, y la relación que representa el importe de las partes de obra afectadas por la suspensión con el presupuesto total de la obra contratada, por lo cual, este Consejo recomienda que, en el referido anejo al acta, se especifique claramente la relación de personal, instalaciones, maquinaria, materiales, etc., que el contratista haya de mantener en la obra suspendida.

Este Consejo de Obras Públicas, independientemente de recordar, como se ha hecho en los párrafos anteriores, la obligatoriedad de dicha acta, considera, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado y abundante jurisprudencia, que la inexistencia de la misma no impide el reconocimiento de la obligación de indemnizar, pero sí dificulta el establecimiento de la cuantía de la indemnización a abonar, en su caso.

Por otra parte, es necesario incorporar al expediente la obligatoria acta de levantamiento de la suspensión temporal de las obras, lo que además evitaría interpretaciones discrepantes, desgraciadamente frecuentes, en el cómputo de los períodos de suspensión.

Además, debe comprobarse el cumplimiento del programa de trabajos por parte del contratista, ya que su incumplimiento puede ser en ocasiones el motivo del retraso, parcial o total, que reclama. No debe olvidarse la relevancia del cumplimiento del programa, hasta el punto que el artículo 211 de la Ley de Contratos del Sector Público contempla que no sólo es motivo de resolución del contrato la demora en el cumplimiento de los plazos por su parte, en todo caso también lo es el retraso injustificado sobre el plan de trabajos establecido en el pliego o en el contrato, en cualquier actividad, por un plazo superior a un tercio del plazo de duración inicial del contrato, incluidas las posibles prórrogas.

Ha habido casos de obras, especialmente en los últimos años, en los que se ha producido un aumento del plazo de ejecución, debido a las resoluciones de reajuste de anualidades por falta de créditos presupuestarios. Estos reajustes, con detracción de cantidades aprobadas a años posteriores, implicaban de hecho suspensiones temporales de las obras, aunque no llegaran a formalizarse las actas de inicio y de levantamiento de la suspensión, lo que podría dificultar una correcta evaluación de las reclamaciones a que pudieran dar lugar.

III.1.8. Costes indemnizables en las suspensiones temporales de obras

Son costes susceptibles de ser indemnizables en las suspensiones temporales de obras: los costes directos, los indirectos y los gastos generales asociados a los daños y perjuicios que el contratista haya tenido que soportar por dichas suspensiones.

Este Consejo no tiene ninguna consideración que hacer respecto de los costes directos que vienen, habitualmente, avalados por facturas, nóminas u otros documentos fehacientes, como los propios precios contractuales.

Sin embargo, este órgano colegiado cree necesario insistir en algunas consideraciones relativas a los costes indirectos y los gastos generales en el desarrollo de las obras durante los períodos de paralización, con el fin de intentar configurar unos criterios técnicos razonables y admisibles a la hora de su evaluación.

En relación con los costes indirectos, se admite, en general, su abono como concepto indemnizatorio en el caso de que se encuentren justificados documentalmente mediante nóminas o facturas. En todo caso, su acreditación debe ser lógica, convincente y dentro de los márgenes establecidos en el contrato.

En cuanto a la existencia de gastos generales, en el caso de la suspensión de una obra, resulta un hecho evidente y nace de la puesta a disposición de la propia obra de bienes y servicios por parte del contratista que, al margen de los necesarios *in situ* para asegurar su continuidad, resultan imprescindibles de aplicar en todo el período de la suspensión. Se trata, por lo general, de gastos de estructura (personal directivo, administrativo y de otra índole, gastos de funcionamiento de oficinas centrales o delegaciones, gastos de avales y financieros, etc.), que siguen produciéndose o existiendo en la obra suspendida, ya sea total o parcialmente, aunque en menor proporción que en la misma obra en ejecución y que, consecuentemente, deberían ser compensados al contratista.

Algunos de estos gastos son proporcionales al tiempo (como los avales) y, por lo general, fácilmente determinables. Otros no lo son y resultan de más difícil cuantificación. En todo caso se trata de gastos cuya falta de reconocimiento daría lugar a un «enriquecimiento injusto» de la Administración, aunque su existencia y cuantificación ha de ser debidamente justificada por el reclamante, pudiendo utilizar criterios propios de la contabilidad analítica u otros análogos.

En opinión de este Consejo, y desde un punto de vista exclusivamente técnico, resultaría aceptable el uso de asignaciones porcentuales para acotar la cuantía de tales gastos, por analogía a lo que establece, en su artículo 131, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas al determinar los mismos como un porcentaje del presupuesto de ejecución material. Este Consejo de Obras Públicas, siempre que no resultaba de aplicación otro procedimiento específico más adecuado a cada caso, ha venido aplicando un criterio similar en casos de suspen-

siones de obras, si bien limitando razonadamente los porcentajes de cálculo de los gastos generales a un abanico que iba desde el 1,5% al 3,5%, del presupuesto de ejecución material del contrato vigente, afectado por la relación entre el tiempo de paralización y el plazo contractual imperante, según las circunstancias y características de las obras (conforme al acuerdo mayoritario, incluido como anexo al acta del pleno del Consejo de Obras Públicas de 12 de junio de 2003, publicado y contenido expresamente en su memoria de dicho ejercicio).

Conviene precisar que tal procedimiento de cálculo no era excluyente de otras formas de justificación, razonadas y rigurosas y que la apreciación de los porcentajes mencionados no puede realizarse sin más, sino tras un análisis y motivación adecuados y suficientes en cada caso. En la actualidad, tras los cambios experimentados en los porcentajes de gastos generales admitidos a efectos de concurso, en las obras de construcción de los departamentos ministeriales de los que depende este órgano colegiado (del 17% se ha pasado al 16% y al 13%), dicho criterio debe ser revisado. De todas formas, siempre sería posible realizar un cálculo estimativo de la cuantía de dichos gastos generales y así, el Consejo, en el ejercicio de sus funciones y con independencia de su valor jurídico, intentará evaluarlos, en cada caso, con la mayor precisión.

El Consejo de Obras Públicas expresa lo anterior desde su función competencial de carácter técnico, en materia de contratos públicos de obras (lo que no es contradictorio con asumir la doctrina expresada al respecto por el Consejo de Estado en su memoria del año 2007, páginas 135 a 145), en numerosos dictámenes de dicho órgano colegiado (el 1913/2010, entre ellos), así como en recientes sentencias del Tribunal Supremo (S.T.S. 5605/2013, de 14 de noviembre de 2013, entre otras) en el sentido de que, para que sean considerados, en el ámbito jurídico, los «daños efectivamente sufridos» deben estar «acreditados».

Es decir, que el Consejo de Obras Públicas, en el ejercicio de su función técnica y al valorar los gastos generales en sus dictámenes, lo hace entendiendo que, en ausencia de mejor criterio, el cálculo porcentual derivado de un análisis sectorial del gasto puede ser considerado como un sistema pericial alternativo aceptable para una tasación de los mismos, independientemente del valor jurídico que las normas y la jurisprudencia otorguen a dicho cálculo.

No obstante, en los contratos que se rigen por la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, las indemnizaciones motivadas por la suspensión de las obras se acordarán con base en las reglas y por los conceptos que se detallan en el artículo 208 de la misma.

Así, en el apartado segundo de dicho artículo se expresa que, acordada la suspensión, la Administración abonará al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este, salvo que el pliego que rija el contrato establezca otra cosa, en los siguientes conceptos, condicionando los cuatro primeros a que se acredite fehacientemente su realidad, efectividad e importe:

1.º Gastos por mantenimiento de la garantía definitiva.

2.º Indemnizaciones por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión.

3.º Gastos salariales del personal que necesariamente deba quedar adscrito al contrato durante el período de suspensión.

4.º Alquileres o costes de mantenimiento de maquinaria, instalaciones y equipos siempre que el contratista acredite que estos medios no pudieron ser empleados para otros fines distintos de la ejecución del contrato suspendido.

5.º Un 3 por 100 del precio de las prestaciones que debiera haber ejecutado el contratista durante el período de suspensión, conforme a lo previsto en el programa de trabajo o en el propio contrato.

6.º Los gastos correspondientes a las pólizas de seguro suscritas por el contratista previstos en el pliego de cláusulas administrativas vinculados al objeto del contrato.

III.1.9. Consideración del contrato en su conjunto en las indemnizaciones de daños

En los casos en que la Administración contraviene el tenor del contrato quebrando el riesgo y ventura del contratista, viene siendo habitual calcular los importes indemnizables por separado para cada uno de los periodos de afección al contratista y el resultado como suma de ellos, sin tener en cuenta el resto de los periodos del contrato.

En ocasiones ocurre que el contratista en los periodos no reclamados ha incurrido en incumplimientos contractuales en su propio beneficio, como pudiera ser el incumplimiento de los plazos contemplados en el programa de trabajos de una actividad determinada.

De este modo, a la hora de valorar si el reclamante tiene derecho a indemnización, debe analizarse si en su conjunto realmente tuvo un perjuicio económico fuera de los términos contractuales pactados, debiéndose confrontar el perjuicio que sufrió el contratista en su contra con el beneficio económico que consiguió a su favor, ambos fuera de los términos contractuales pactados.

El análisis de estas circunstancias y la valoración que aproxime dicho beneficio, aun cuando pueda resultar en ciertos casos complejo, debe realizarse por la Dirección de obra y dejando constancia de manera fehaciente de lo ocurrido en el desarrollo del contrato. Debe tenerse en cuenta que podría suceder que los costes en que hubiera incurrido el contratista durante este periodo no fueran indemnizables, si hubieran

sido causados por su incorrecta gestión, al haber podido evitarlos organizándose correctamente sin interferencias de la Administración ni de terceros, formando parte de su riesgo y ventura.

En este caso, podría determinarse el perjuicio real que tuvo el contratista por causas imputables a la Administración durante el contrato, sustrayendo de los costes indemnizables, el beneficio que obtuvo contraviniendo el contrato.

Por otro lado, si existiera a su vez un perjuicio que causara el contratista a la Administración, debería valorarse y regularse en expediente sancionador o de resolución del contrato, independiente.

III.1.10. Actualización de deudas e intereses de demora

Es frecuente que los particulares que reclaman a la Administración por responsabilidad patrimonial a causa de un mal funcionamiento de los servicios públicos, o también los contratistas que lo hacen por discrepancias en la interpretación de los contratos, al tiempo que solicitan la indemnización a la que creen tener derecho, reclamen el abono de los intereses que pudieran corresponderles, generalmente sin concretar su naturaleza, cuantificar su importe, ni explicar el fundamento jurídico del presunto derecho.

En muchos casos, los órganos instructores del expediente de la reclamación suplen las referidas carencias interpretando, con enfoques no siempre homogéneos, cómo se ha de actualizar el importe de las indemnizaciones reconocidas en los procedimientos, o cómo se han de calcular los intereses de demora derivados de un posible retraso en el abono de la obligación indemnizatoria, a veces incluso confundiendo o superponiendo ambos conceptos.

El fundamento de la actualización de las indemnizaciones estriba en el principio jurídico de indemnidad o reparación integral del daño, conforme al cual la indemnización reconocida en un procedimiento de responsabilidad debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir su reparación integral, siendo su objeto corregir los efectos de las fluctuaciones de la moneda desde el momento en que se produjo el daño hasta la fecha de la resolución en la que, en su caso, se reconozca el derecho. Por su parte, los intereses de demora actúan como una penalización al deudor por el incumplimiento de la obligación de abonar su deuda en el plazo establecido al efecto.

El artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que «La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de garantía de la competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los

cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las comunidades autónomas».

Por consiguiente, en aquellos procedimientos en los que se reconozca al reclamante su derecho a ser indemnizado, la cuantía de la indemnización se ha de calcular con referencia a la fecha en la que se produjo el daño. El referido importe actúa como una «deuda de valor» expresada en unidades monetarias corrientes del día de referencia. Si los procedimientos administrativos instruidos para sustanciar las reclamaciones se prolongan demasiado en el tiempo, los reclamantes, de acuerdo con el citado principio de indemnidad, tienen derecho a que la indemnización que se les reconozca se actualice hasta la fecha en que se resuelva la reclamación, para lo cual se ha de aplicar, con carácter general, el índice de precios de consumo.

En cuanto a las reclamaciones en las que se solicita, además de una indemnización, el devengo de los intereses legales que produce, ha de tenerse en cuenta que el devengo de intereses de demora sólo es de aplicación a «deudas dinerarias», en línea con lo contemplado en el artículo 1.108 del Código Civil, de manera que las indemnizaciones determinadas como «deuda de valor» no llegan a ser líquidas hasta que una resolución administrativa (o judicial) les confiere su reconocimiento como «deuda dineraria», una vez actualizado su importe a fecha de la resolución (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de marzo de 1993, RJ\1993\1823).

La Administración dispone desde ese momento de tres meses para proceder al abono de la indemnización, contados desde la fecha de notificación al reclamante, de la resolución. De no hacerlo, el reclamante puede exigir el pago del importe líquido correspondiente a la indemnización actualizada y los intereses de demora de dicho importe, calculados desde la fecha de la intimación hasta la fecha final del pago. El artículo 24 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre, expresa lo anterior del modo siguiente: «si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta ley[1], sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación».

En el caso particular de reclamaciones de contratistas contra la Administración por impago del precio del contrato, se ha de tomar en consideración la forma de pago prevista en los pliegos. En aquellos contratos en los que está previsto el pago mediante abonos a cuenta, el momento en el que el director de contrato emite las certificaciones correspondientes establece el carácter dinerario de la deuda. En estos casos, la legislación establece un plazo para su abono aún más estricto que en el caso de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial.

1 Art. 17.2: *El interés de demora resultará de la aplicación, para cada año o período de los que integren el período de cálculo, del interés legal fijado en la Ley de Presupuestos para dichos ejercicios.*

Concretamente, el artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (concordante con el 216.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), dispone que «La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados (…)».

Asimismo, añade que «si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de treinta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales. Para que haya lugar al inicio del cómputo de plazo para el devengo de intereses, el contratista deberá haber cumplido la obligación de presentar la factura ante el registro administrativo correspondiente en los términos establecidos en la normativa vigente sobre factura electrónica, en tiempo y forma, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación del servicio».

En los contratos de obra, la aprobación por la dirección facultativa de las certificaciones parciales configura el documento que marca el inicio del cómputo de los plazos que la ley establece susceptibles de dar lugar a actualizaciones o devengo de intereses, según corresponda, siendo la factura el documento correspondiente al resto de los contratos.

Esta casuística de los pagos a cuenta mediante certificaciones, como es el caso, es distinta de la de la certificación final y de la liquidación del contrato. En efecto, si en todo caso la Administración debe proceder, con carácter previo, a comprobar que la prestación se ha realizado satisfactoriamente de acuerdo con los términos pactados, en el último de los casos citados se requiere su expresa constatación en un acto de recepción o conformidad.

En general, salvo en el caso de los contratos de obras, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse y ser notificada al contratista la liquidación del contrato y abonársele, en su caso, el saldo resultante. No obstante, si la administración pública recibe la factura correspondiente con posterioridad a la fecha en la que tuvo lugar dicha recepción, el plazo de treinta días se empezará a contar desde que el contratista presente la factura en el registro correspondiente. Es a partir de tal momento cuando, si se produjera demora en el pago del saldo de la liquidación, el contratista tendrá derecho al cobro de intereses de demora en los términos previstos en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (artículo 210 de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que se corresponde con el artículo 222 del texto refundido). El devengo del interés de demora se produce automáticamente, sin necesidad de intimación por parte del contratista (artículos 5 y 7 de la Ley 3/2004, ya citada).

En el caso particular de los contratos de obra, las certificaciones mensuales emitidas por la dirección facultativa, constituyen abonos a cuenta y la Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las mismas (artículo 198.4 de la Ley 9/2017 y 216.4 del texto refundido), de manera que el retraso en el pago genera intereses de demora sin necesidad de intimación por parte del contratista (artículos 5 y 7 de la Ley 3/2004, ya mencionada).

Tras la recepción de las obras, a su terminación, se establece un plazo de tres meses dentro del cual el órgano de contratación deberá aprobar la certificación final de las obras ejecutadas, que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato (artículo 243 de la Ley 9/2017 y 235 del anterior texto refundido) y en el plazo de treinta días desde su aprobación, del mismo modo que las certificaciones parciales. El retraso en el pago genera intereses de demora sin necesidad de intimación por parte del contratista (artículos 5 y 7 de la Ley 3/2004, ya citada).

El pliego de cláusulas administrativas debe fijar el plazo de garantía (no inferior a un año, salvo casos especiales) que empieza a contar tras la recepción. Dentro de los quince días anteriores al cumplimiento del plazo, el director facultativo redactará un informe que, caso de ser favorable, da lugar a la liquidación del contrato en el período de sesenta días a contar tras el final del plazo de garantía. La liquidación debe ser aprobada por el órgano de contratación (artículo 169.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –RLCAP–). También en este caso la ley establece la obligación de la Administración de abonar los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro, en los términos previstos en la referida Ley 3/2004 de morosidad, si se produjera demora en el pago del saldo de la liquidación.

Cuando la tramitación de los procedimientos se retrase más allá de lo previsto reglamentariamente, la Administración no puede ampararse en errores de tramitación o en circunstancias sobrevenidas que se traduzcan en una mayor complejidad del procedimiento, sino que debería proceder, de oficio, a compensar al contratista por el retraso en establecer el reconocimiento de la obligación, lo que resulta compatible con la actualización de las cantidades que se adeudan por el tiempo de la tramitación administrativa que excede en la legislación vigente.

Por otra parte, si el contratista llegara a interponer una reclamación de intereses por retraso en el pago de la prestación, el procedimiento para sustanciar la reclamación deberá poner de manifiesto con claridad, tanto los plazos del procedimiento contractual que hubiera llevado hasta el reconocimiento de la obligación, como los plazos del procedimiento para el pago de las cantidades reconocidas, teniendo en cuenta si todo el período de retraso es responsabilidad de la Administración o si podría ser imputable al contratista, total o parcialmente.

Finalmente, resulta necesario precisar que la cuantificación de los intereses de demora debe tomar como base de cálculo la cantidad adeudada sin IVA (STSJ de Andalucía, de 19 de marzo de 2003, STSJ de Madrid, de 15 de septiembre de 2006 y de 10 de febrero de 2000).

III.1.11. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público

La preocupación del Consejo de Obras Públicas por la incoherencia técnico-económica del sistema de revisión de precios, aplicable en el marco de la legislación de contratos del sector público, es una constante manifestada en los últimos años.

El mecanismo de la revisión de precios contemplado en nuestra legislación contractual no resulta coherente, en opinión de este Consejo, en su formato vigente, por lo que a continuación se expone.

El sistema de revisión de precios establecido en la ley no tiene por objeto compensar fielmente la variación que experimenta el presupuesto del contrato adjudicado por causa de las variaciones de precios de los materiales básicos y energía (y, en tiempos precedentes, de la mano de obra).

En efecto, si ello fuera así, no debería quedar al margen de la revisión el primer 20% del importe del contrato ni cabría admitir que hayan de transcurrir dos años desde la formalización de este para que aquélla pueda ser aplicada.

El sistema de revisión aparece, en consecuencia, como un mecanismo de «compensación parcial» de las desviaciones en el importe del contrato, derivadas de las variaciones de los precios de los materiales.

Lo inadecuado de la aplicación de las formulas-tipo y la tardanza en su revisión contribuyen a la imperfección e improcedencia del sistema. Una fórmula específica para cada contrato y revisable, certificación a certificación (lo que hoy en día sería técnicamente sencillo) paliaría algo el problema sistémico, pero no en su totalidad.

Este Consejo entiende que la tendencia legislativa en materia de contratación conduce a la eliminación del sistema de revisión de precios y a que sea el contratista quien, a través de una oferta adecuada y mecanismos de aseguramiento privado, ajuste su actuación a las características técnicas, económicas y temporales de la obra sometida a licitación. Ante esto, no puede dejar de poner de relieve que ello llevaría consigo la necesidad de una reconsideración global del procedimiento de contratación de la obra pública y de la valoración de ofertas, ya que se trasladaría a los contratistas un mayor riesgo y ventura y, por el contrario, la Administración debería dedicar mucho tiempo al estudio de las ofertas con las bases fijadas por aquéllos.

Pese a sus imperfecciones, en el caso de contratos con suspensiones temporales de las obras y otras incidencias que alargan el plazo de ejecución, en ocasiones muy por encima del inicial, la existencia de un mecanismo de revisión de precios proporciona una forma automática de compensación al contratista por las variaciones de precios en el tiempo, evitando reclamaciones difíciles de evaluar y cuya hipotética resolución, como inevitablemente se dilataría en el tiempo, resultaría previsiblemente más costosa tanto para la Administración como para el contratista.

III.1.12. La revisión de precios en los contratos de obras del sector público con plazo de ejecución inicial inferior a dos años

El artículo 103.5 de la Ley 9/2017, al igual que sus precedentes en el tiempo, contempla y regula la revisión de precios.

En este sentido, establece que, si la revisión es procedente, tendrá lugar «cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización».

La experiencia adquirida por este órgano colegiado refleja que, en el ámbito de los contratos públicos de obras con plazo de ejecución inferior a un bienio y en función de la regulación precitada (también existente en las leyes de contratos públicos precedentes) no se determina, en los documentos contractuales, sistema alguno para una, en principio, improcedente revisión de precios.

Sin embargo, no son pocas las ocasiones en las que, por diversos motivos, se produce una ampliación del plazo de ejecución del contrato, superándose el período bianual, y en tales circunstancias, cuando la responsabilidad de la prolongación de la obra no es imputable al contratista, éste se ve perjudicado por un mayor incremento de su coste.

En tales eventualidades, al no estar prefijada fórmula alguna para la revisión de los precios, no resulta posible efectuarla como tal, por no existir base legal que la soporte.

El informe 47/2006, de 11 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre «Aplicación de la revisión de precios en contratos de duración inicial inferior a un año (vigente entonces, hoy dos años) cuando el plazo de ejecución resulta superior», es taxativo al señalar que, en tales circunstancias y al no incluirse fórmula polinómica alguna en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, «…no procede la práctica de revisión de precios».

Ello no impide que, por otros cauces legales y previa reclamación, el contratista vea compensados sus mayores gastos, como ha reconocido el Consejo de Estado (dictamen 2085/2008 o, más recientemente, el 696/2012, entre otros).

No obstante, entiende este Consejo que nada impediría que, en aquellos contratos de obras con plazo de ejecución inferior al bienio, se incluyera, cautelarmente, en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la fórmula de revisión de precios a aplicar en el supuesto de que la obra se prolongase por encima del plazo de ejecución contractual inicial y resultara procedente la revisión. Ello solucionaría automáticamente los problemas derivados de tal eventualidad y haría innecesaria reclamación alguna, por tal circunstancia, por parte del contratista. De hecho, este Consejo tiene constancia de que esta sugerencia preventiva ha sido puesta en práctica por más de un órgano de contratación.

En todo caso, este Consejo interpreta que, en el caso de que un contrato de obras, con plazo de ejecución inferior a los dos años y sin fórmula de revisión de precios, fuera modificado y la modificación implicara un plazo de ejecución superior al bianual, el proyecto modificado habría de incluir la correspondiente fórmula de revisión de precios.

III.1.13. Desequilibrios económicos en los contratos de obras del sector público por variaciones imprevistas en los precios

En los últimos años se han producido casos de fuertes e imprevistas variaciones de precios de algunos productos (bituminosos, siderúrgicos…) y de la energía, con considerables repercusiones económicas en los contratos de obras de la Administración.

En estos casos, el restablecimiento del equilibrio económico de los contratos puede resolverse por contraposición entre la doctrina general del principio de «riesgo y ventura» y la excepcional del de «riesgo imprevisible», siempre y cuando se considere de aplicación la cláusula *rebus sic stantibus*. En estos últimos tiempos, se ha producido una evolución de la jurisprudencia tendente a la prevalencia del primero frente al segundo de los principios antes enunciados.

El Consejo de Obras Públicas ha seguido mayoritariamente tal doctrina jurisprudencial en sus últimos dictámenes, no sin dejar de poner de relieve que la problemática no está perfectamente resuelta, ante la dificultad de discernir cuándo se cumplen los requisitos que amparan la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible, esto es, circunstancias extraordinarias e imprevisibles y desequilibrio económico excepcional del contrato no compensado por revisión de precios.

De hecho, esta problemática, por su complejidad, importancia y diversidad interpretativa, ha sido puesta de manifiesto en las memorias de este órgano consultivo de los últimos años, de manera permanente y ha sido objeto de especial análisis por el Consejo de Estado, en su memoria del año 2011 (páginas 197 a 213), cuya lectura detenida se recomienda especialmente a las unidades administrativas afectadas por esta materia.

No obstante lo anterior, este Consejo ha observado que en algunos expedientes la parte reclamante no presenta las facturas concretas del contrato de suministro de esos productos sino «certificados» de las empresas suministradoras de los mismos, de las que, además, no se sabe si los han suministrado en la obra por la que se reclama; en ocasiones, dichos certificados son iguales sea cual sea la localización geográfica de la obra. Por ello, este Consejo considera que los servicios instructores deberían ser más rigurosos al exigir la documentación justificativa.

III.1.14. Daños producidos por causa de fuerza mayor

El artículo 239 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (como lo hacía el artículo 231 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y, antes, el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), regula el derecho a indemnización, que ampara al contratista, en casos de fuerza mayor y siempre que no exista actuación imprudente por su parte.

El Consejo de Estado ha señalado en reiteradas ocasiones que: «…son causas de fuerza mayor aquellas, legalmente tasadas, que constituyen acontecimientos realmente insólitos y extraordinarios por su magnitud. Se trata de hechos que están fuera del círculo de actuación del obligado; de hechos que exceden visiblemente los accidentes propios del curso normal de los acontecimientos y de la vida por la importancia de su manifestación; de hechos ajenos e independientes de quienes los alegan; de hechos, en fin, que, aun siendo previsibles, tienen el carácter de inevitables; en especial, en lo tocante a la previsibilidad del acontecimiento y siendo éste un concepto de límites imprecisos, hay que entender la fuerza mayor, en su aplicación legal y práctica, como excluyente de los acontecimientos extraordinarios que, aunque no imposibles físicamente y, por tanto, previsibles en teoría, no son de los que se puede calcular con una conducta prudente, atenta a los acontecimientos que el curso de la vida depara ordinariamente» (dictamen 2500/2006, de 21 de diciembre de 2006, entre otros).

Este Consejo de Obras Públicas comparte el criterio expresado por el Consejo de Estado, que recuerda que los casos de fuerza mayor se encuentran «legalmente tasados» y son aquellos comprendidos en el artículo 239 antes mencionado, aunque esta afirmación debe ser matizada.

En efecto, este Consejo considera que, aunque la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su artículo 239, enumera los casos tasados que pueden ser considerados fuerza mayor, deberían admitirse como tales otros supuestos no contemplados entre los explicitados en dicho artículo, siempre que sean totalmente asimilables a aquellos. De hecho, el propio artículo 239, en su apartado 2.b) admite la calificación como fuerza mayor de los fenómenos naturales «u otros semejantes» a los específicamente citados en el mismo. En tal sentido se pronuncia el Consejo de Estado en su dictamen nº 1333/2008.

A mayor abundamiento, existen sentencias del Tribunal Supremo que admiten la existencia de casos no tasados de fuerza mayor, como los efectos extremos producidos por lluvias extraordinarias por su intensidad (S.T.S. 5816/2005, de 10 de marzo de 2008) o el incorrecto ejercicio de sus competencias por parte de la Administración (S.T.S. 3923/2003, de 17 de abril de 2007) o la alteración de las condiciones contractuales por esta última (S.T.S. 328/2006, de 16 de mayo de 2008), entre otras.

Sin embargo, este Consejo ha constatado numerosos casos de daños causados durante la ejecución de las obras en circunstancias previsibles y que, por no tener la consideración de fuerza mayor, podrían haberse evitado con la adopción de medidas preventivas apropiadas y razonables. Estas deberían quedar establecidas o incluidas, en lo posible, en los documentos contractuales (proyectos, pliegos de prescripciones técnicas, etc.) y valorarse adecuadamente.

Quiere llamar la atención este Consejo, al respecto de lo anterior, sobre el hecho de que la existencia de sistemas de previsión y alarma frente a inundaciones y contaminación por vertidos haría previsibles, en cierta medida, fenómenos que podrían producir daños, pero que serían susceptibles de evitarse, al menos en parte, con un comportamiento más diligente.

III.1.15. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas

No resulta extraña la figura del convenio de colaboración entre distintas administraciones públicas para llevar a cabo la realización de una obra cuando existen competencias complementarias o concurrentes.

Con frecuencia, en los casos objeto de dictamen por el Consejo de Obras Públicas, la financiación principal de la actuación corresponde a la Administración General del Estado, mientras que la disposición de los terrenos necesarios y/o la realización del proyecto a otras administraciones públicas (autonómica o local).

Pues bien, resulta necesario incidir en la importancia de que los campos de actuación y responsabilidad derivada queden perfectamente delimitados en los documentos del convenio para que la materialización del mismo no sea más complicada y onerosa de lo estrictamente necesario.

Son precisiones ineludibles: el sistema y la cuantía de la financiación, el proyecto, la contratación, la dirección de las obras, la decisión sobre las posibles incidencias durante la ejecución de aquéllas, la determinación precisa de la competencia para la aportación de los terrenos necesarios, en tiempo y forma, el mantenimiento de las obras desde su recepción hasta la formalización de su entrega o cesión, en su caso, etc.

En las actuaciones cofinanciadas por distintas administraciones y para que la Administración General del Estado pueda ejercer el control de la eficiencia de las inversiones con fondos públicos en todo momento, parece conveniente que sea suya la decisión, en cuanto a la aceptación del proyecto, la contratación y designación de la dirección de la obra, pues, de lo contrario, quedarían fuera de su supervisión la definición inicial y final del contenido de la actuación y su coste, con las consiguientes repercusiones negativas que se podrían derivar.

Por otra parte, cuando la obra terminada vaya a ser puesta al servicio de otra Administración conviene que con la recepción final de la obra se levante un Acta de entrega a la Administración correspondiente.

III.1.16. La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras

Resulta habitual que, dada la disminución de las plantillas del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado para el control y vigilancia de la ejecución de las obras que componen un contrato público, exista otro contrato de asistencia técnica asociado a la misma, de apoyo al director facultativo.

En estas circunstancias resulta que cuando en la ejecución del contrato público de obras se produce una variación de las unidades de obra a ejecutar (dentro del margen del 10% respecto del presupuesto de adjudicación, previsto en la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1979, de 31 de diciembre) existe un cauce procedimental para la continuación de la obra y la ejecución de tales unidades, sin necesidad de la aprobación de un proyecto modificado y la contratación consiguiente.

Parece razonable que, en consecuencia, el contrato de asistencia que ampara el control y vigilancia de la ejecución de las unidades de obra afectadas se acompase adecuadamente, de manera que resulten controladas y vigiladas las nuevas unidades de obra con la misma intensidad que lo son las iniciales.

Paradójicamente, para ello no existe cauce legal semejante al del contrato de obras, siendo necesario acudir a la aprobación de un contrato modificado y su posterior contratación.

Entiende este Consejo que, por eficacia administrativa, la legislación de contratos del sector público debería modificarse introduciendo la posibilidad de que en los contratos de asistencia técnica a los que se hace referencia, se permitiera la ejecución de más unidades, respetando los precios unitarios del contrato y con el mismo límite del 10% establecido para los contratos de obra.

Tal propuesta de modificación legislativa podría extenderse a todos los contratos de asistencia técnica, si se entendiera conveniente.

III.1.17. Adjudicaciones de concursos de obras y proyectos modificados

La crisis económica y la aplicación de políticas restrictivas del gasto público, en los últimos años, han dado lugar a una drástica disminución de las inversiones públicas en las infraestructuras del transporte e hidráulicas.

Por ello, y debido a que en las licitaciones públicas se está dando mayor peso al precio que a la calidad de las prestaciones y que el procedimiento no contempla un análisis exhaustivo acerca de si éstas son compatibles con los métodos y medios constructivos empleados, con los plazos establecidos y con el precio, la agresividad de las ofertas económicas a la baja en las licitaciones públicas de contratos de obras, incluso con precios inferiores a los de convenio, ha aumentado de manera considerable, hasta el punto de que hoy en día se producen adjudicaciones de contratos con grandes bajas, lo que está generando una gran conflictividad y aumento de incidencias en el desarrollo de los grandes contratos de obras.

Ello, desde un análisis elemental y circunstancias externas al margen, conduce a pensar que o el proyecto de las obras licitadas, y en concreto su presupuesto, es muy deficiente y alejado de la realidad o las bajas son irreales y disonantes con el precio real de la obra a ejecutar.

En los grandes proyectos de obras de infraestructuras las prestaciones a obtener en un plazo determinado dependen, en gran medida, de los procedimientos constructivos y del precio del contrato. Solamente en proyectos en los que las prestaciones, los plazos y el procedimiento sean invariantes, porque estén totalmente definidos, factores ambos que, cuando está el terreno por medio, es difícil de conseguir, podrían permitir darle el mayor peso al precio.

Un buen proyecto es premisa indispensable para el buen desarrollo de la obra a ejecutar y para su posterior y correcta explotación.

Considerando que, actualmente, los proyectos de obras públicas se realizan con la colaboración de empresas consultoras, a lo largo de las últimas memorias de este Consejo de Obras Públicas viene incidiéndose, reiterativamente, en la necesidad de que se realicen por profesionales competentes del mayor nivel, en un plazo razonable y no apremiante y con una retribución adecuada, condiciones todas que se consideran necesarias para disponer de un buen proyecto.

Pero, si un proyecto correctamente realizado es indispensable para llevar a cabo una licitación pública correcta y transparente de las obras que contiene, no es todavía suficiente para que su ejecución se realice sin problemas.

A las incidencias lógicas y habituales en toda obra pública, nómada, incierta y particular, que no responde a los modelos de estandarización propios de la fabricación industrial (cada obra es un prototipo, en terminología de la industria), se unen, de manera preponderante y problemática, las condiciones de adjudicación a la baja que se han mencionado anteriormente.

Es por ello que los legisladores y los poderes públicos adjudicadores han de reconducir la sistemática de los actuales mecanismos de licitación/adjudicación hacia un sistema en el que se tenga en cuenta que las prestaciones y calidad de una obra que se quiere

ejecutar en un plazo determinado dependen de los procedimientos y medios, humanos y materiales, puestos en la obra, tanto o más que del precio, y que en cualquier caso ambos están íntimamente relacionados y no deben analizarse por separado.

De esta manera se evitarían las frecuentes incidencias derivadas de la necesidad, «ficticia» técnicamente, pero «imprescindible» económicamente, de buscar la aprobación de proyectos modificados de difícil encaje legal. Suspensiones de obras, resoluciones de contratos y otras incidencias, no son ajenas a esta problemática que grava el interés general y precisan, por tanto, de una solución inmediata y radical.

III.2. Incidencias en las concesiones administrativas de utilización del dominio público

Las observaciones y sugerencias recogidas en este apartado se refieren al dominio público marítimo-terrestre, al hidráulico y al asociado a las infraestructuras del transporte (carreteras, puentes, etc.).

III.2.1. El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas

El plazo para la tramitación y resolución de los expedientes que tienen por objeto declarar la caducidad de una concesión administrativa, o bien se establece en las leyes especiales correspondientes (Costas, Aguas, Puertos), o es de tres meses, con carácter general, a contar desde la fecha del acuerdo de incoación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 21. *Obligación de resolver*, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, en el caso particular del ámbito del dominio público portuario, el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, especifica en su artículo 98.2 un plazo de seis meses, a contar desde la fecha del acuerdo de incoación.

Dichos plazos se han manifestado, en no pocas ocasiones, como absolutamente insuficientes, habida cuenta de las actuaciones a llevar a cabo y de la necesidad de incorporar, entre otros, los dictámenes del Consejo de Obras Públicas y del Consejo de Estado. En estas circunstancias conviene recordar la posibilidad existente de modificar el plazo, fijando uno superior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 39/2015, ya mencionada.

Independientemente de ello, el artículo 22.1.d) de la reiterada Ley 39/2015, permite suspender el plazo de la tramitación durante el tiempo que media entre la petición y la recepción de los informes de los consejos antes citados. Asimismo, el órgano instructor que tramita el expediente debería analizar si concurren algunas de las otras circunstancias reflejadas en el artículo 41 de dicha ley y actuar en consecuencia.

Además, nada impide que, cuando se superen los plazos establecidos, se archive el expediente caducado y se incoe uno nuevo al que, atendiendo al principio de eficiencia, puedan incorporarse las actuaciones del expediente archivado, evitándose así su repetición y agilizándose, de manera importante, su instrucción y resolución.

Por último, cabe también recordar las medidas adoptadas, en lo que se refiere a los plazos administrativos, por la Administración General del Estado ante las especiales circunstancias por las que está pasando el país como consecuencia de la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 y que debieran tener en consideración los órganos instructores de estos expedientes. La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ordenó la suspensión del cómputo de los plazos administrativos, suspensión que permaneció vigente hasta el 1 de junio del mismo año, cuando fue derogada por el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.

III.2.2. El instructor y el órgano competente para resolver

En diversos expedientes dictaminados por el Consejo de Obras Públicas, en concreto en algunos ligados al dominio público portuario, la propuesta de resolución se ha emitido por quien, por su condición de autoridad pública u órgano competente para resolver, ha de participar en la resolución del asunto.

Se produce, así, una indeseable acumulación de funciones públicas en una misma persona: la resolución de un expediente con la participación de aquél que lo instruye o que emite también la previa propuesta de resolución. Esta circunstancia debería evitarse, en cualquier caso, para salvaguardar todas las cualidades que la Constitución y las leyes exigen al ejercicio de las funciones públicas para garantía de los afectados. Ello podría lograrse mediante el nombramiento de un instructor que, para cada expediente concreto, estuviera dotado de la especialización necesaria y tuviera garantizada su independencia funcional durante toda la instrucción y formulación de la propuesta de resolución.

III.2.3. Situaciones concursales

En diversas ocasiones se ha tramitado un expediente de caducidad de una concesión administrativa, estando la empresa concesionaria en situación concursal (concurso de acreedores).

En estas circunstancias, el instructor del expediente de caducidad debería recabar información acerca de la situación del proceso concursal, en tanto que la concesión puede resultar afectada por el mismo.

III.2.4. Comunidades de regantes sin una única concesión ni instalaciones comunes

Entre los temas que se han planteado a este Consejo, cabe mencionar el caso de las comunidades de usuarios que carecen de una unidad de toma o concesión y que no disponen de instalaciones comunes.

Se trata de comunidades integradas por distintos usuarios que ostentan, a título individual, la oportuna concesión administrativa para derivar agua mediante tomas directas en un río. No se trata, por tanto, del caso de las comunidades de usuarios contempladas en el art° 81.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, por cuanto estas comunidades no son titulares de una concesión administrativa ni disponen de una misma toma y, aunque el aprovechamiento de agua se realiza en un ámbito territorial concreto, tampoco constituye oficialmente una zona regable.

En las circunstancias mencionadas y con base a la legislación vigente, la constitución de la comunidad de usuarios resulta, cuando menos, difícil de justificar por no integrar a los distintos usuarios del agua de una misma toma o concesión. Su constitución quedaría condicionada a que se tratase de una única concesión a nombre de la comunidad de usuarios o regantes (si son de riego) en la que se reuniesen los distintos títulos individuales de aprovechamiento en uno sólo y se extinguieran los personales de los partícipes.

De otro lado, los usuarios pueden plantear la creación de una junta central de las previstas en el artículo 81.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas que establece que «...los usuarios individuales y las comunidades de usuarios, podrán formar por convenio una junta central de usuarios con la finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos».

En relación con el caso que se plantea, este Consejo de Obras Públicas considera que la unión de los referidos usuarios les permitiría enfrentarse a problemas, que individualmente sería inviable abordar, como modernizar y hacer más eficientes las explotaciones agrarias, permitiendo una mejor aplicación de los principios rectores en materia de agua, así como una mayor facilidad para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica. Por ello, considera que, a priori, esta clase de órganos contribuye a la mejora de la gestión del agua.

Asimismo y con independencia del fondo jurídico que se plantea, desde un punto de vista técnico, este Consejo considera que la creación de comunidades de este tipo está justificada porque facilitarían mejorar la gestión y conseguir un uso más eficiente no solo del agua sino también de todos los medios humanos y materiales empleados.

Debería tenerse en cuenta que, en una gran parte de las cuencas españolas, la irregularidad es tan grande -la del caso llegado a este Consejo concretado en la del Guadiana es un buen ejemplo (sus aportaciones medias anuales varían de 1 a 10)- que,

de no disponer de embalses de regulación, muchos cauces estarían secos durante meses con mucha frecuencia. Asimismo, en la actualidad y gracias a la regulación, los cauces pueden servir y se utilizan como canales de transporte para suministrar el agua a las demandas de aguas abajo, según las necesidades de estas, a través de las tomas de los actuales concesionarios, con unas garantías muy altas; de esta manera, el desagüe del embalse se convertiría, en la práctica, en la toma común de una comunidad que integrara a esos usuarios y las tomas actuales de los concesionarios en las derivaciones de los comuneros.

En múltiples ocasiones, y concretamente en el caso dictaminado por este Consejo, el funcionamiento real del río coincide con el de un canal que transporta, además del agua para las demandas de aguas abajo cuyas tomas se alimentan en los embalses de aguas arriba, el denominado caudal ecológico; este caudal, en su mayor parte del tiempo, es cero en el estiaje por lo que, con la organización en comunidad de regantes, se ayudaría a aumentar su garantía y las de los actuales concesionarios.

De esta manera, constituidos en comunidad de usuarios, se podría optimizar y hacer un uso eficiente del agua estableciendo una ordenación de usos de los aprovechamientos, de la misma forma que lo hacen las comunidades de regantes de un canal y garantizando, al mismo tiempo, poder contar con unos caudales mínimos en el cauce que mantengan la vida piscícola.

No obstante, el Consejo entiende que el hecho de que, con la actual norma legal, no se considere como una unidad de toma o concesión lleva a denegar la constitución de la comunidad de usuarios a tenor de la exigencia expresada en el artículo 81.1 de la legislación de aguas. Asimismo, aunque la creación de una junta central no esté condicionada al uso de una misma toma, pudiendo formarse por uniones de usuarios de múltiples tomas, el hecho de que las comunidades no sean directamente las titulares de las concesiones puede tener difícil encaje dentro del referido artículo 81.3.

Por ello, este Consejo de Obras Públicas considera oportuna una modificación legal que contemple la posibilidad de constituir este tipo de comunidades de usuarios.

III.2.5. Solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de concesiones para construcción y explotación de áreas de servicio

A finales del año 2020 se recibieron unas reclamaciones suscritas por el titular de la concesión para la construcción y explotación de áreas de servicio en carreteras de la red general del estado.

A pesar de que los dictámenes del Consejo de Obras Públicas no han sido emitidos hasta el ejercicio siguiente, se estima oportuno exponer algunas consideraciones al respecto.

Las solicitudes fueron planteadas con objeto de restablecer el equilibrio económico que, según dicen, se ha generado como consecuencia de la disminución de sus ingresos tras haber tenido que continuar prestando servicio en horario habitual mientras se mantenía el estado de alarma declarado con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Con base en la habilitación que confiere la citada norma, el 15 de marzo de 2020 se publica en el BOE la Orden TMA/229/2020 del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) en la que se recoge que «los establecimientos de suministro de combustible que dispongan servicios de aseo deberán facilitar su uso a los conductores profesionales...» y que «...aquellos establecimientos que dispongan de cocina, servicios de restauración, o expendedores de comida preparada, deberán facilitar al transportista profesional un servicio de catering», siendo vigente desde su publicación hasta la finalización del periodo del estado de alarma o hasta que existan circunstancias que justifiquen una nueva orden modificando sus términos.

Asimismo, el 18 de marzo de 2020 se publica el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, viniendo a reforzar las medidas adoptadas a nivel comunitario y las tomadas por el Gobierno en la materia. En su artículo 34 se plasman las medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19, dedicándose el apartado 4 a los contratos públicos de concesiones de obras y servicios. En su primer párrafo se refiere a la situación creada, las medidas adoptadas por las administraciones públicas al respecto y el derecho del concesionario al restablecimiento del equilibro económico del contrato. El tercer párrafo precisa que «la aplicación de lo dispuesto en este apartado solo procederá cuando el órgano de contratación, a instancia del contratista, hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato como consecuencia de la situación descrita en su primer párrafo». En la disposición final novena del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, se añadió a este último párrafo, con efectos desde el 18 de marzo «y únicamente respecto de la parte del contrato afectada por dicha imposibilidad».

Con esa misma fecha, el director general de Carreteras emite la Orden Circular 1/2020 sobre instrucciones generales de la Dirección General de Carreteras ante la situación de crisis sanitaria, incluyendo en su Anexo 6 instrucciones para el funcionamiento de las Áreas de Servicio dependientes de la Dirección General de Carreteras, con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios necesarios para los profesionales del transporte en el ejercicio de su actividad.

El 11 de abril de 2020 se publica la Orden SND/337/2020 del Ministerio de Sanidad, de 9 de abril, en la que se establecen las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los servicios esenciales para la distribución al por menor de carburantes y combustibles en estaciones de servicio y postes marítimos como consecuencia de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020.

El 8 de julio de 2020 se publica el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transporte y vivienda, recogiendo en su artículo 25 las condiciones de reequilibrio económico de los contratos de concesión para la construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje y autovías de primera generación y concesiones de áreas de servicio de la Red de Carreteras del Estado.

Con el fondo de la situación generada por la crisis sanitaria, los expedientes recibidos en el Consejo de Obras Públicas se corresponden con las solicitudes planteadas a fin de restablecer el equilibrio económico y los dictámenes se han emitido teniendo en consideración la base normativa referida.

En este sentido, en el apartado 3 del artículo 25 del citado Real Decreto-ley 26/2020, se establece que «...no se apreciará imposibilidad de ejecución del contrato, total o parcial, cuando el margen bruto de explotación durante el período de vigencia del estado de alarma haya sido positivo», precisando que «se entiende por margen bruto de explotación la diferencia entre ingresos generados y gastos ocasionados, sin incluir amortizaciones ni provisiones, debidamente acreditados, por las actividades de explotación de la concesión» y que «no se considerarán los ingresos y los gastos de inversión o financiación, las moratorias o condonaciones pactadas por el concesionario, ni los salarios de los trabajadores incluidos en Expedientes de Regulación Temporal de Empleo».

En el mismo apartado 3 se establece la compensación, cuando el margen bruto de explotación durante el período de vigencia del estado de alarma haya sido negativo, como «la menor de las siguientes cantidades:

a) El importe necesario para que el margen bruto de explotación durante el período de vigencia del estado de alarma llegue a cero.

b) La diferencia entre el margen bruto de explotación durante el periodo de vigencia del estado de alarma y dicho margen durante el mismo periodo del año anterior».

En el apartado 4 se precisa que la forma de efectuar el reequilibrio es mediante la ampliación del plazo de duración de la concesión, para cuyo cálculo se dan los criterios a utilizar y se precisa que «en ningún caso la ampliación del plazo podrá exceder la duración de la vigencia del estado de alarma».

Por último, en el apartado 5 se fija que «para que pueda reconocerse el derecho al reequilibrio será necesario que la solicitud, dirigida al órgano de contratación, se presente antes de noviembre de 2020».

III.3. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración

III.3.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes

Durante el ejercicio de 2020, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictámenes sobre este tipo de expedientes, ateniéndose a lo dispuesto en el apartado f) del artículo 4.1 de su vigente Reglamento.

La intervención de este órgano colegiado se ha producido, en lo que se refiere a las solicitudes de dictámenes realizadas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, atendiendo, además, a la Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 26 de abril de 2006, cuando el expediente contenía una singular complejidad técnica, a juicio de los servicios instructores, o bien por indicación expresa del Consejo de Estado. Por su parte, las solicitudes de dictámenes formuladas por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico lo han sido cuando los expedientes contenían reclamaciones por importe superior a 50.000 euros, a tenor de lo establecido en el apartado 13 del artículo 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en su redacción dada por el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la Ley de Economía Sostenible) y en la disposición final cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; todo ello sin perjuicio de que se hayan emitido dictámenes en expedientes con importes inferiores a los mencionados cuando, a juicio de los órganos instructores o del propio Consejo de Estado, el parecer del Consejo de Obras Públicas era especialmente relevante en su enfoque técnico para la mejor resolución de los expedientes.

Resulta conveniente establecer, cuando no exista, un procedimiento que incluya, por riguroso orden, los pasos a seguir conforme con la legislación vigente, y que guíe a las unidades administrativas competentes o al órgano instructor, en orden a lograr una mayor eficiencia en el ejercicio de sus funciones y a alcanzar una mayor garantía en la adecuación y justificación de la propuesta de resolución.

Este Consejo quiere nuevamente recomendar que, en los casos en los que el reclamante ha acudido a la vía judicial, además de seguir la de la responsabilidad patrimonial en vía administrativa, el órgano instructor proceda a recabar la situación actualizada de dicho procedimiento, comprobando, a la fecha de formulación de la propuesta de resolución, si sigue abierto el proceso en la vía judicial o, en su caso, el resultado de la sentencia correspondiente, porque pudiera darse el caso de estar resolviendo sobre un caso juzgado.

Finalmente, y en relación con la instrucción de los expedientes, este órgano colegiado valora el trabajo y el esfuerzo de las unidades administrativas que intervienen, pero ello no es obstáculo para seguir recomendando el mayor rigor y ajuste al cum-

plimiento de los trámites procedimentales, así como la claridad expositiva y el orden documental, en aras a evitar la necesidad de subsanar posibles carencias y, en consecuencia, complicaciones y retrasos innecesarios en su resolución.

III.3.2. Daños y perjuicios por accidentes de circulación en tramos en obras

No son pocos los casos llegados a este Consejo en los que se han producido accidentes de circulación, a veces fatales, en tramos de carreteras o autovías en obras.

En algunos casos se ha dictaminado a favor del reclamante, una vez probado que la señalización o el estado de la vía era deficiente.

Otras veces la Administración carecía de responsabilidad alguna en el suceso por estar, tanto la vía como la señalización, en perfecto estado y de acuerdo con la normativa vigente en el momento del siniestro. En estos casos ha resultado frecuente comprobar, normalmente con base en los atestados de la guardia civil, que el perjudicado no cumplía las normas de circulación por exceso de velocidad o por no prestar atención especial a la conducción.

La vigente Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, en su artículo 21.1 establece:

«1. El conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurran en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse».

Dicha obligación, aunque genérica para la circulación en cualquier circunstancia, es también de aplicación en los tramos en obras o en los desvíos provisionales, donde, además, se suelen caracterizar por una reducción de los límites de velocidad.

En consecuencia, este Consejo ha emitido con frecuencia dictámenes en coincidencia total o parcial con el órgano instructor:

- Desestimando la reclamación, cuando la conducta del conductor era de un grado tal que enervaba totalmente la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, establecida por el hecho de hacer uso de tal servicio.

- Estimándola totalmente, por haber quedado probado que las condiciones de la vía no cumplían la normativa vigente, influyendo, en este caso, de modo determinante en la producción del siniestro.

- Estimando en parte la reclamación, por aplicarse la doctrina de las causas concurrentes, es decir, atribuyendo una parte de la responsabilidad a la conducta de la parte perjudicada y el resto a la administración viaria, por haberse detectado un estado de la vía o unos elementos de señalización y balizamiento de obras deficientes o incompletas.

Entre los casos más habituales examinados por este Órgano consultivo figuran, sin carácter exhaustivo, situaciones como las que siguen:

- Coexistencia de la señalización primitiva de la calzada (blanca) con la de carácter provisional (amarilla), debida a la falta de fresado o al continuo pintado en negro de la primera y repintado de la segunda, con el peligro consiguiente para un conductor no suficientemente atento.

- Inexistencia de sistemas de contención de vehículos o una disposición inadecuada, incompleta o defectuosa, originando, en su caso, una mayor gravedad en el resultado del accidente.

- Señalización y balizamiento de obras incompleta, inexistente, mal posicionada o de difícil interpretación.

- Inexistencia o carencia parcial de las señales verticales de reducción de velocidad, con la suficiente antelación y/o claridad.

- Iluminación, en caso necesario, defectuosa o inexistente.

- Resaltes o bandas sonoras transversales mal dispuestos o sin la debida señalización.

- Mal estado del firme como consecuencia de las obras en ejecución.

- Superficie deslizante de la calzada como consecuencia del mal estado de conservación de la señalización horizontal o del drenaje de la carretera.

Todos estos factores pueden influir en la producción del siniestro o en el agravamiento de sus efectos, tanto con un comportamiento adecuado como inadecuado del conductor.

No se trata pues, en esta recomendación, de establecer un procedimiento para determinar la atribución de responsabilidades a la parte perjudicada o a la Administración o a ambas, difícil de cuantificar en términos porcentuales, sino de recomendar a la administración viaria que extreme los medios más adecuados a disponer en el tramo en cuestión, diseñándolos, a tenor de la normativa vigente en cada momento o yendo incluso aún más allá -cuando el tramo, la obra o la situación, revista un riesgo especialmente relevante-, de forma que no quepan dudas razonables de que el funcionamiento del servicio público ha sido absolutamente correcto. Se trata, por tanto, de evitar daños personales (por encima de los meramente materiales) y, de coadyu-

var a la evitación de muertes o lesiones permanentes, siempre dentro de los límites que la técnica y la economía conforman.

En particular ha observado este Consejo que, con cierta frecuencia, la empresa de conservación del tramo no ha seguido totalmente las órdenes dadas por la Administración o lo que exige la normativa vigente o que ésta no ha vigilado de forma continua las medidas de seguridad dispuestas por la empresa.

En el primer caso, cuando ello resulta procedente, cabe -es más, es obligado- ejercer la acción de regreso contra la adjudicataria de la conservación de la vía.

En el segundo caso, del que también ha habido ejemplos estudiados por este Consejo, podría implicar la exigencia de responsabilidad, por falta de vigilancia, de la Demarcación correspondiente.

Un caso concreto de cierta frecuencia, ya apuntado en el apartado III.1.4, se refiere a los partes de los recorridos de inspección de la empresa adjudicataria de la conservación que, según opinión de este Consejo, carecen en general de una sistemática en su contenido y en el procedimiento establecido para su elaboración, pues no pocas veces se observan deficiencias, carencias, inexactitudes o, en algunos casos, incluso contradicciones. Este Órgano colegiado recomienda que se elaboren unos formatos tipificados en los partes de recorrido, que traten de cubrir la mayor parte de eventualidades y de recogida de datos, así como que se extreme la exactitud de las incidencias reflejadas en la documentación elaborada, todo ello con objeto de establecer las mayores garantías posibles de que, por parte de la administración viaria, a través de la correspondiente asistencia técnica, se han cumplido todas las tareas de inspección y/o arreglo, en su caso, de los desperfectos observados, siempre con el objetivo final -y prioritario- de evitar o disminuir la producción de accidentes en los tramos de la vía a que se refiere esta recomendación. Convendría, además, que, si fuera posible, dichos partes fuesen supervisados por el personal de carreteras de la administración viaria.

Aunque se refiere a un ejemplo diferente al de accidentes de circulación en tramos en obras, conviene citar, entre otros, por lo detallado del contenido y porque alguna de sus consideraciones puede resultar de aplicación para estos accidentes, el dictamen del Consejo de Estado n° 797/2015, de fecha 5 de octubre de 2015, emitido con ocasión de un expediente de responsabilidad patrimonial por obstáculo en la calzada y del que una gran parte de su contenido figura transcrito en la memoria del Consejo de Obras Públicas correspondiente al ejercicio 2017.

En este sentido, como refiere el alto cuerpo consultivo «la responsabilidad patrimonial de la Administración no supone que la obligación nazca siempre que se produce una lesión por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, sino que es preciso que entre la lesión y el funcionamiento haya un nexo de causalidad, del que resulte que aquella lesión es consecuencia de este funcionamiento y sin que en dicha relación de causa a efecto intervenga la conducta culposa del perjudicado,

pues si esta intervención fuere tan intensa que el daño no se hubiese producido sin ella, es obvio que no puede imponerse a la Administración el resarcimiento de una lesión económica cuya causa eficiente es imputable al propio perjudicado».

Asimismo, en este tipo de reclamaciones debe despejarse previamente el extremo de que no es posible apreciar una culpa *in vigilando* del contratista encargado de la conservación de la carretera. A este respecto, como señala el Consejo de Estado confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, «el deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, ni parece razonable exigir una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada sea libre y expedito».

III.3.3. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas de regadío

Algunos de los expedientes remitidos para dictamen al Consejo de Obras Públicas, se refieren a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños y/o perjuicios producidos a consecuencia de un deficiente funcionamiento de determinadas infraestructuras hidráulicas de titularidad estatal, como ocurre en algunos canales de riego, que responden al caso en el que el mantenimiento no es competencia de la correspondiente comunidad de regantes.

Aunque, durante el pasado ejercicio, no se ha recibido en este Consejo ninguna petición de informe sobre este tipo de expedientes, cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 13, Apartado 3 n) del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la tramitación y propuesta de resolución de estas reclamaciones corresponde a la Secretaría General Técnica del citado departamento ministerial.

Este Consejo considera que, en estos expedientes, cuando se acredite que los supuestos daños y/o perjuicios han sido generados por conservación y mantenimiento inadecuados de las infraestructuras, la instrucción debería realizarse (tras la oportuna modificación reglamentaria) por el organismo responsable (confederación hidrográfica o asimilado) por ser el sujeto de la obligación de gestionar tales infraestructuras.

La propuesta anterior sobre quién debe hacer la instrucción, además de por motivos operativos, se refuerza por el hecho de que la resolución de estos expedientes está delegada en los presidentes de las confederaciones hidrográficas y en el director de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Orden TEC/1425/2018, de 17 de diciembre, sobre delegación de competencias en el, entonces, Ministerio para la Transición Ecológica, manteniéndose dicha delegación en virtud de lo señalado en la disposición adicional primera del referido Real Decreto 500/2020, de 28 de abril.

En ocasiones, aunque la gestión y mantenimiento de este tipo de infraestructuras sea competencia de la administración hidráulica, se da el caso de que la distribución de las aguas corresponde a los beneficiarios de esta, normalmente una comunidad de regantes. En estos casos, si los daños tienen causa en la distribución del recurso, resulta procedente ejercer la acción de regreso contra la correspondiente comunidad de regantes.

III.3.4. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones

Dada la gran longitud y variabilidad de la red fluvial en nuestro país, resulta de extraordinaria complejidad la delimitación de la totalidad de las zonas inundables para distintos períodos de retorno. Ello trae como consecuencia que, en las consiguientes reclamaciones patrimoniales por daños en propiedades situadas próximas a los cauces, resulte difícil establecer si éstas se encuentran situadas en dominio público, zona de policía o dentro de la zona inundable para un determinado período de retorno. Este hecho complica considerablemente la resolución de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial y además genera una gran problemática de orden técnico y jurídico.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, continuando con la labor iniciada hace unos años, mantiene el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables (SNCZI) como un instrumento de apoyo a la gestión del espacio fluvial y la prevención de riesgos. Entiende este Consejo que sería deseable continuar y profundizar en las tareas de delimitación y calificación de dichas zonas, al menos aquéllas en las que los riesgos son mayores y otras en las que, debido a la dinámica fluvial, esos riesgos están incrementándose en ciertos tramos de los ríos por reducirse su capacidad de desagüe.

La Directiva 2007/60/CE de evaluación y gestión de los riesgos de inundación establece que, una vez definidas en los estudios preliminares las zonas a analizar prioritariamente, se concreten los mapas de peligrosidad para que, por los responsables del planeamiento urbanístico y de protección civil, se tomen las medidas oportunas.

Dicha Directiva fue traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, con las modificaciones introducidas por el Real Decreto núm. 638/2016, de 9 de diciembre, lo que ha permitido disponer, a fecha de hoy de:

- Estudios para la evaluación preliminar del riesgo de inundación (EPRI) e identificación de las áreas de riesgo potencial significativo de inundación (ARPSIs).

- Mapas de peligrosidad y mapas de riesgo de inundación en las ARPSIs.

- Planes de Gestión del Riesgo de Inundación (PGRI), en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas y las ARPSIs identificadas, aprobados por Real Decreto 18/2016, de 15 de enero. Su objetivo es lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y de la sociedad para disminuir los riesgos de inundación y reducir sus consecuencias negativas, basándose en los programas de medidas que cada una de las administraciones debe aplicar en el ámbito de sus competencias para alcanzar el objetivo previsto, bajo los principios de solidaridad, coordinación y cooperación interadministrativa y respeto al medio ambiente.

Reconociendo los progresos llevados a cabo en este campo por la Administración Pública del Agua, este Consejo exhorta al conjunto de las administraciones concernidas a hacer efectiva la acción coordinada de las mismas, con objeto de una efectiva prevención y mitigación de los efectos adversos de las inundaciones.

Dicha directiva entiende que las inundaciones constituyen fenómenos naturales, aunque este Consejo ha comprobado que el alcance y extensión de las mismas puede verse agravado por la acción antrópica; en todo caso, las medidas de gestión deben encaminarse a reducir su riesgo y la amplitud de las consecuencias que puedan tener. El objetivo ha de ser la prevención y la protección, y en su elaboración han de tenerse en cuenta todos los aspectos pertinentes, como la gestión del agua y del suelo, la ordenación del territorio, los usos de la tierra y la protección de la Naturaleza, teniendo en cuenta la cooperación internacional en ríos transfronterizos.

En particular debe fomentarse la consideración de los mapas de riesgo por parte de las administraciones responsables del urbanismo y la ordenación del territorio, de manera que por la ordenación territorial y urbanística queden preservados de su transformación, mediante urbanización, los suelos que deban estar sujetos a protección de riesgos naturales, en especial al de inundación, conforme a lo previsto por la legislación de ordenación territorial o urbanística.

La Administración debe, una vez conocido el riesgo de inundabilidad de las construcciones afectadas, hacerlo público para que, delimitado el grado de riesgo y bajo la total responsabilidad de sus titulares, puedan éstos realizar la suscripción voluntaria y privada de pólizas de seguros, como medida preventiva que cubra los perjuicios a los que potencialmente están expuestos sus bienes.

En este contexto, se considera conveniente la revisión del sistema de aseguramiento realizado a través del Consorcio de Compensación de Seguros, cuyo tratamiento homogéneo de la casuística no tiene efectos persuasivos sobre la ocupación inadecuada de las zonas inundables, de forma que, en coordinación con las comunidades autónomas y administraciones locales responsables de la ordenación del territorio y ordenamiento urbanístico, se fomenten fórmulas que estimulen una localización más racional de usos acorde con los riesgos asumibles.

En aquellos casos en los que la zona inundable se extienda más allá de los 100 metros de la zona de policía que, con carácter general, establece el artículo 6.1.b) del Texto Refundido de la Ley de Aguas (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) y de acuerdo con lo prevenido en el artículo 6.2 del mismo, se debería estudiar y valorar la posibilidad de instruir los oportunos expedientes para ampliar los límites de la zona de policía, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9 (apartados 2 y 3) del vigente reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 abril, con las modificaciones introducidas por los reales decretos 606/2003, de 23 de mayo, 9/2008, de 11 de enero, y 638/2016, de 9 de diciembre).

III.3.5. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos

Durante la instrucción de los expedientes por reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración referentes a daños producidos en propiedades por el desbordamiento de ríos y arroyos, ha observado este Consejo que, de manera genérica y con relativa frecuencia, los servicios técnicos informan de que su comportamiento frente a fenómenos meteorológicos, responde a sucesos naturales y que no guardan relación con los servicios de administración y control del dominio público hidráulico encomendados a la confederación hidrográfica correspondiente.

Tales afirmaciones, sostenidas con carácter general cuando se trata de discernir las circunstancias particulares del evento lesivo objeto del expediente, no resultan suficientes, en opinión de este Consejo, toda vez que es necesario que el informe del servicio se pronuncie, en concreto, acerca del caso particular por el que se reclama, así como por el hecho de que el régimen natural de nuestros ríos haya sufrido alteraciones por acción antrópica, modificándose la morfología del cauce y sus caudales, tanto en cantidad como en calidad de las aguas. Con mucha mayor intensidad se han alterado las zonas inundables.

Entre el conjunto de factores que pueden influir en el comportamiento del régimen hidráulico, pueden presentarse algunos que tienen una incidencia directa en la capacidad de desagüe, como los fenómenos de erosión y sedimentación. Otros, en cambio, influyen de manera indirecta, con mayor o menor intensidad, como es el caso de los retornos de riego, cargados de nutrientes, o los vertidos al río, que, además de alterar la calidad del agua, pueden provocar cambios en la vegetación de ribera e influir en el régimen de avenidas del río, reduciendo la capacidad de desagüe y llegando a favorecer la producción de desbordamientos, o los distintos usos del suelo que se hacen lejos de la zona de policía, que pueden modificar la cubierta vegetal, la escorrentía, la erosión y la sedimentación.

Todos estos elementos deben ser conocidos y considerados por la administración hidráulica, bien porque algunos se derivan de sus propias actuaciones o autorizaciones o porque corresponden a intervenciones de terceros o autorizaciones de otras

administraciones. En el caso de que se tratara de actuaciones sometidas a autorización de la administración hidráulica y se hayan realizado sin ésta, también le concierne su conocimiento dentro de las labores de policía que dicha administración tiene encomendadas.

La jurisprudencia -entre otras el Tribunal Supremo, en su sentencia de 26 de abril de 2007 (Roj. STS 3201/2007, recurso 2102/2003) y la Audiencia Nacional el 10 de julio de 2018 (Roj. SAN 3363/2018, recurso 1747/2015)- ha concluido que, en aquellos casos en los que la pasividad de la Administración produce un incumplimiento de su «deber de poner fin o impedir hechos o actos ajenos a su actuación que pueden provocar el desbordamiento y la perniciosa acción de las aguas que discurren por los cauces naturales» o agravar sus efectos, le corresponde, salvo en los casos de fuerza mayor, indemnizar a los particulares por los daños que puedan sufrir por inundaciones o encharcamientos en sus propiedades que fueran ocasionados por fenómenos meteorológicos ordinarios, incluso en aquellos casos en los que el terreno carezca del adecuado drenaje y fuera propenso a inundaciones periódicas. La valoración de la posible indemnización, en estos últimos casos, puede resultar muy compleja al poder intervenir diversos factores cuya importancia relativa resulta difícil de determinar.

Por tanto, los órganos instructores deberían insistir en que los informes de los servicios implicados estudien con total rigor las circunstancias hidrológicas e hidráulicas concretas existentes en el lugar de los hechos, así como los factores que podrían haber intervenido en la producción del evento lesivo y su grado de influencia.

Es un hecho indudable que la ubicación por los particulares de algún tipo de inmueble o instalación dentro de la zona inundable significa, en algún grado, el deber jurídico de soportar sus consecuencias. Dicha circunstancia queda limitada por la legislación en materia urbanística que impide la urbanización de aquellas zonas sometidas, entre otros aspectos, al riesgo de inundación, quedando en situación básica de suelo rural los terrenos «…con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves...» [artículo 21.2 a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana]. Por tanto, las licencias municipales de construcción que se otorguen deben quedar sujetas al cumplimiento de este precepto, el cual constituye la mejor garantía de que las edificaciones o instalaciones y las personas que las utilizan no se vean expuestas a un riesgo desproporcionado por ese motivo. En este sentido, este Consejo estima necesario que se extreme el rigor en la aplicación de la normativa urbanística por las comunidades autónomas y administraciones locales.

Asimismo, este Consejo quiere subrayar el carácter natural, previsiblemente cambiante, del dominio público hidráulico sometido a procesos de erosión-sedimentación, cuyos efectos se encuentran previstos en la propia Ley de Aguas y el Código Civil. Por tanto, la Administración no debería asumir la responsabilidad por los daños, consecuencia de su variabilidad, excepto que sean producidos por actuaciones

autorizadas o ejecutadas por ella, como en el caso al que se refiere la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2007.

Debe resaltar este Consejo de Obras Públicas que las confederaciones hidrográficas no tienen entre sus tareas preceptivas el mantenimiento constante de las secciones de desagüe de los cauces (que pueden ser alterados por fenómenos naturales durante las crecidas, desarrollo de vida silvestre, etc.), sino la administración y control del dominio público hidráulico y la ejecución de ciertas obras con fondos propios del organismo o las que sean encomendadas por el Estado, al igual que su intervención ante posibles desbordamientos peligrosos.

Además, cuando los desbordamientos se hubieran debido a la existencia de una avenida extraordinaria, y pudiera existir causa de fuerza mayor que exonerase a la Administración de responsabilidad en la producción del daño (en reclamaciones extracontractuales), tal circunstancia habría de ser razonadamente justificada en los informes de los servicios hidráulicos.

Afirma el Consejo de Estado, en su más reciente doctrina sobre el particular, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha de aplicarse a la luz de la legislación de aguas, modificada al incorporar los nuevos criterios de gestión, planteados por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000. Aprecia este Consejo que la nueva legislación no minora las responsabilidades de la administración hidráulica en materia de policía de cauces, sino que lo que hace, más bien, es ampliarlas y volver más compleja la gestión, al introducir nuevas consideraciones de tipo ambiental, haciendo hincapié en la prevención del deterioro y en los factores que favorecen la mejora del estado de las aguas.

Debe llamar la atención este Consejo sobre que el contenido de los planes hidrológicos, establecido en el artículo 42 de la Ley de Aguas y 4 del Reglamento de Planificación Hidrológica, debería incluir los criterios sobre estudios y obras para prevenir y evitar la producción de daños como consecuencia de inundaciones e incorporar explícitamente actuaciones de ingeniería hidráulica, cuando sea la única solución aconsejable, para evitar dichas inundaciones en lo posible y reducir sus efectos, pero estas actuaciones no han sido incluidas en los planes, al no figurar de modo explícito ese objetivo entre los generales de la planificación hidrológica.

III.3.6. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual

Se han presentado expedientes de reclamaciones por responsabilidad patrimonial que tienen causa en deficiencias de los sistemas de drenaje de obras lineales (de carreteras y ferrocarriles) bien porque, debido a las lluvias u otro fenómeno meteorológico, han dado lugar a embalsamientos o porque han provocado la concentración de la escorrentía en zonas en las que, en la situación previa a la existencia de la

infraestructura, no se producía. Estas situaciones pueden ser debidas a un defecto en el diseño de los drenajes de la carretera aguas arriba o abajo de las posibles fincas afectadas o, aun siendo correcto el proyecto, a una falta de mantenimiento o a no haber contemplado, cuando resulta factible, la conducción de las aguas recogidas por los sistemas de drenaje hasta un cauce público, evitando la afección por concentración de caudales a zonas bajas de fincas.

También puede darse el caso de que la causa de las inundaciones se deba a modificaciones del entorno de la obra de fábrica o a construcciones hechas por un tercero o por los propios afectados, con lo que se modifican las zonas inundables.

Es cierto que la normativa técnica contempla que tales obras han de proyectarse incluyendo los sistemas de drenaje necesarios, tanto para que la propia obra no sufra un deterioro considerable por la acción del agua, como para que se mantenga en correcto estado de funcionamiento y, también, para que no se generen daños a terceros.

En particular y en el caso de las carreteras, la Instrucción 5.2-IC "Drenaje superficial" (aprobada por Orden FOM/298/2016, de 15 de febrero) dispone que el drenaje incluido en los proyectos comprende: «La captación o recogida de las aguas procedentes de la plataforma y sus márgenes, de las estructuras y de los túneles, mediante elementos específicos; la conducción y evacuación de dichas aguas, así como las provenientes del drenaje subterráneo de la carretera, a cauces naturales, sistemas de alcantarillado o a la capa freática; y la restitución de la continuidad de los cauces naturales interceptados por la carretera, mediante su eventual acondicionamiento y la construcción de puentes u obras de drenaje transversal (ODT)» y se debe proyectar atendiendo a los siguientes principios:

- «Evitar sobreelevaciones inadmisibles de la lámina de agua.
- Evitar velocidades que puedan producir erosiones.
- Identificar y controlar las posibles zonas de deposición de sedimentos y arrastres.
- Identificar y controlar los impactos de los vertidos de aguas recogidas por los elementos del drenaje superficial de la carretera.
- Minimizar el impacto ambiental de la obra, incluyendo el posible efecto barrera sobre la fauna, especialmente la piscícola y sobre el tránsito de sedimentos».

Para aplicar estos principios, se definen e introducen en la norma nuevos elementos de drenaje, como las balsas de retención, los elementos de laminación y los filtros y sistemas de infiltración.

En la Ley 37/2015, de Carreteras, los elementos de drenaje y sus accesos figuran entre los elementos funcionales de la carretera (artículo 3), por lo que pertenecen

expresamente al dominio público de la carretera (artículo 1) y se pueden iniciar expedientes de expropiación para disponer de los terrenos necesarios para implantar los nuevos elementos de drenaje que se precisen.

Sin embargo, existen casos de eventos lesivos a terceros por causa de las infraestructuras. Por ello, este Consejo de Obras Públicas recomienda que se extreme el rigor en la aplicación de dicha normativa, sin dejar de apuntar que, en el caso de que su cumplimiento resultara excesivamente oneroso, como alternativa, cabría plantear la vía expropiatoria de los terrenos afectados, en tanto que pudiera resultar de mayor interés.

En algunos expedientes vistos por este Consejo, cabe destacar, por haberse repetido casos muy similares, los accidentes debidos a la formación de láminas de agua en puntos bajos de la calzada por atascos de sumideros. En estos siniestros las balsas se formaron a causa de tormentas con precipitaciones intensas, ocurridas después de períodos secos relativamente largos; aunque la probabilidad de tormentas había sido anunciada como alerta por la Agencia Estatal de Meteorología, los equipos de conservación y explotación habían efectuado sus recorridos habituales sin detenerse en los sumideros situados en puntos bajos. Hay que señalar que el número de sumideros con riesgo de formar balsas de este tipo no es tan elevado como para que estos no se puedan inspeccionar, al menos visualmente, tras un aviso de tormentas que sigue a un período seco en el que se ha podido acumular suciedad y detectar también posibles elementos extraños en cunetas y márgenes que supongan riesgo de taponamiento del sumidero en caso de ser arrastrados por la escorrentía. Por ello, este Consejo recomienda que la conservación y explotación de las carreteras se dirija también, de forma preventiva, hacia los fallos de este tipo, con objeto de evitarlos o minimizarlos.

Otro tipo de incidencias que se han dictaminado están relacionadas con fallos del drenaje en autovías de primera generación con contrato de concesión para renovación y explotación, en las que la situación previamente defectuosa del drenaje no se ha corregido con las actuaciones del contrato o incluso ha empeorado. Este Consejo considera que se debe insistir en las funciones públicas de inspección de estos contratos, en especial de los estudios y proyectos de las actuaciones que incluyen, dando prioridad a los casos más relevantes.

Asimismo, han llegado a este Consejo diversos casos en los que se plantean reclamaciones por daños atribuidos a un mal funcionamiento en las obras de drenaje de carreteras. En concreto, se ha dictaminado sobre varios expedientes en los que, coincidiendo con terrenos de difícil drenaje natural por sus propias características geológicas o por tratarse de zonas endorreicas, la actuación de la Administración pública no ha dado una adecuada solución. En estas situaciones, la construcción de la infraestructura viaria puede generar una importante modificación en la red de drenaje, incrementando la escorrentía, por lo que las obras se deben proyectar atendiendo a los principios referidos en la citada Instrucción 5.2-IC "Drenaje superficial" y, en particular, diseñando soluciones que contribuyan a minimizar los riesgos de inunda-

ción, como balsas de retención y elementos de laminación o sistemas de infiltración; asimismo, las circunstancias anteriores coinciden en ocasiones con zonas en las que se dan unas características hidrogeológicas que, junto con una escasez de agua y la evolución descendente de los niveles piezométricos, justifican que se estudien soluciones de recarga de los acuíferos en determinados puntos de recogida de aguas.

III.3.7. La fuerza mayor en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual

El artículo 106.2 de la Constitución Española establece que «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

De esta manera, la fuerza mayor se configura como causa excluyente de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, en la forma prevista en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

A juicio de este Consejo de Obras Públicas, y conforme a la interpretación sostenida por el Consejo de Estado, la calificación de fuerza mayor debe sustentarse con rigor en los expedientes que así lo requieran, no bastando el argumentar que se trata de una de las causas tasadas explícitamente en la legislación vigente y, con mayor motivo, cuando se trate de otras «causas semejantes», sino que deben detallarse las características que, por sus efectos cualitativos y/o cuantitativos, justifiquen su asimilación a un caso de fuerza mayor.

El concepto y alcance de la fuerza mayor atiende no sólo a eventos naturales de características extraordinarias, sino también, en general, a todo suceso que no hubiera podido preverse o que, previsto, fuera inevitable, tal y como señala el artículo 1.105 del Código Civil, pero, de la misma forma, no siempre los casos tasados, como las inundaciones, merecen la calificación de fuerza mayor si éstas son previsibles y/o evitables.

Existen casos susceptibles de ser considerados como de fuerza mayor en los que la implantación de sistemas o medidas de previsión o alerta previos ante posibles sucesos extraordinarios como, por ejemplo, el Sistema Automático de Información Hidrológica (SAIH), los sistemas de teledetección o una rápida transmisión de información sobre posibles eventos meteorológicos de importancia, etc., podrían minorar o incluso anular los posibles daños que pudieran producirse.

III.3.8. Reclamaciones relacionadas con la reposición de servicios afectados por la ejecución de la obra pública

Con relativa frecuencia están llegando al Consejo de Obras Públicas expedientes en los que se plantea una reclamación patrimonial como consecuencia de afecciones atribuidas a deficiencias en redes de servicios que han sido afectadas por la construcción de una obra pública.

Así, por ejemplo, se han emitido varios dictámenes relacionados con reclamaciones formuladas por deficiencias detectadas en la explotación de redes de distribución de agua sobre las que se realizó una reposición del servicio con la ejecución de alguna infraestructura viaria. Dichas reclamaciones se han presentado tanto por los receptores finales del servicio afectado como por particulares de propiedades junto a las que discurre la red repuesta.

Por ello, resulta necesario incidir en la importancia de que las actuaciones realizadas por la Administración General del Estado a este respecto queden perfectamente delimitadas para que la materialización de la actuación no dé lugar a problemas posteriores como los referidos.

De acuerdo con lo contemplado en el artículo 17 de la vigente Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, «en el caso de que deban ser afectados servicios, instalaciones de servicios, accesos o vías de comunicación, el Ministerio de Fomento podrá optar en sustitución de la expropiación por la reposición de aquéllos». Asimismo, a tenor del contenido del artículo 11 de la anterior Ley 25/1988, de 29 de julio -aunque actualmente derogada, pero en vigor en el momento de aprobación de la carretera a cuya construcción se atribuyen los daños de los expedientes dictaminados- dicha posibilidad también existía en ese momento para la Administración.

En los casos dictaminados por este Consejo se observa que la Administración viaria optó por la reposición de los servicios afectados en lugar de por su expropiación. Por ello, al ser la Administración quien realiza la reposición, se establece una relación de causalidad entre su actuación y los daños que pudieran generarse y, en consecuencia, podría suponer la obligación de indemnizar si aquella no se realizase en forma adecuada.

El referido artículo 17, establece también que «la titularidad de esos servicios o vías repuestos, así como las responsabilidades y obligaciones derivadas de su funcionamiento, mantenimiento y conservación, corresponderán al titular originario de los mismos».

A tenor de lo señalado, este Consejo quiere hacer especial mención a la necesidad de que, una vez ejecutada la reposición del servicio, la Administración que la realizó debe formalizar su entrega y recepción por parte del titular del servicio afectado, quien como responsable de su mantenimiento y explotación debe continuar con dichas labores o, en caso de discrepar de las condiciones en que se le entrega el servicio repuesto, podrá manifestar cuantas alegaciones considere pertinentes.

De esta forma, cualquier reclamación que se pudiera formular tras la ejecución de las obras y después de la entrega de los servicios repuestos debiera tramitarse como una reclamación, por ejemplo, por una posible mala ejecución de la infraestructura, que deberá ser probada en cada caso por el reclamante de acuerdo con lo contemplado en la legislación vigente, en particular en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Esta obligación del reclamante no obsta, sin embargo, en la necesidad de que, durante la instrucción del expediente, por parte del servicio competente de la Administración contra la que se reclama se emita un informe sobre el asunto. Dicho informe, entiende este Consejo, debiera versar sobre las condiciones que caracterizan la reposición del servicio afectado, tanto en la fase de proyecto como durante su ejecución, para así poder dilucidar si los daños que se puedan estar reclamando son consecuencia de una deficiente concepción-ejecución o, por el contrario, debidos a una mala conservación o explotación por parte del titular de dicho servicio.

III.3.9. La inversión de la carga de la prueba

El artículo 67.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dice literalmente: «en la solicitud que realicen los interesados se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible, y el momento en que la lesión efectivamente se produjo, e irá acompañada de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante».

En consecuencia, la carga de la prueba corresponde al reclamante (en consonancia con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con lo prevenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil) y es el reclamante quien debe demostrar el nexo causal entre el daño o lesión producido y el funcionamiento del servicio público. Algunos medios de prueba habituales pueden ser: atestados policiales, actuaciones documentadas de la Administración, protocolos de mediciones previas, declaraciones de testigos, informes periciales, facturas, actas notariales presenciales, documentación cartográfica y/o fotográfica avalada por órgano o institución adecuado, etc.

En ocasiones, aunque el reclamante haya puesto de manifiesto la existencia del hecho lesivo, no está en condiciones técnicas y/o económicas de probar la causa de los daños, si bien se dan indicios reveladores de la probabilidad de culpa o negligencia de la otra parte. En tales casos, la jurisprudencia admite que se produzca una inversión en la carga de la prueba, por lo que debe ser el agente presuntamente causante quien debe actuar para exonerarse de responsabilidad, demostrando que obró adecuadamente y que, por tanto, está exento de responsabilidad.

En algunos expedientes remitidos para dictamen a este Consejo de Obras Públicas se ha presentado este tipo de situaciones, en las que la parte reclamante señala a la Administración como causante de los daños ocasionados, con base en el funcionamiento normal o anormal de un determinado servicio público. Sin ánimo de ser exhaustivos en su enumeración, se exponen, a continuación, algunos ejemplos:

- Accidentes de circulación en los que, ante la presencia de defectos u obstáculos extraños en la carretera, se sostiene que la administración viaria ha incumplido sus tareas de mantenerlas en las necesarias condiciones de seguridad.

- Eventos lesivos a consecuencia del desbordamiento de ríos y arroyos, con inundación o deterioro de fincas agrícolas, dándose daños en las cosechas e invocando el incumplimiento, por parte de la administración hidráulica, de sus reglamentarias tareas de conservación y mantenimiento de los cauces en las condiciones debidas.

- Reclamaciones alegando daños en una vivienda o instalación, por aparición de grietas u otros desperfectos, que se imputan a los trabajos de movimiento de tierras, por ejemplo, mediante la excavación con voladuras realizadas en las proximidades.

- Casos en los que, tras la implantación y puesta en funcionamiento de una infraestructura, se manifiestan unos daños que no se previeron por la Administración en estudios anteriores, normalmente en la fase de redacción de los proyectos, debiendo asumir esta la carga de la prueba.

- Daños imprevisibles de tipo diferido y continuado, a veces tras largos períodos de tiempo respecto a la acción de la Administración, como pueden ser los desperfectos en edificaciones próximas a taludes importantes de obras lineales construidas en laderas inestables que, con el tiempo, sufren movimientos reológicos afectando a las cimentaciones y en los que la determinación de la influencia del talud en el movimiento es especialmente complicada, requiriendo estudios periciales complejos, fuera del alcance de los perjudicados.

El instructor (o la unidad administrativa instructora) del procedimiento podrá acordar la práctica de las pruebas que crea oportunas, así como las que propongan los interesados, que sólo podrá rechazar mediante resolución motivada cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (artículos 77 y 78 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

La práctica de pruebas debe dirigirse a la determinación de los hechos, elementos y datos necesarios para la correcta instrucción del expediente y las actuaciones probatorias a realizar (y ello es muy importante) deberían ser proporcionales a las circunstancias que concurran y no desmedidas. Para su realización se deberían utilizar, preferentemente, los medios propios del instructor (o de la unidad administrativa instructora) y, en su defecto, del departamento ministerial al que éste pertenezca.

Si no procediera la inversión de la carga de la prueba, la Administración sí está obligada, al menos, a demostrar que ha actuado adecuadamente en función de sus pro-

pias capacidades y en relación con el nivel de servicio que le es razonablemente exigible (como establecen el artículo 1.902 y el párrafo sexto del artículo 1.903 del Código Civil, así como abundante jurisprudencia).

III.3.10. Las valoraciones de daños en las reclamaciones patrimoniales

Este Consejo viene observando, en los expedientes de reclamación patrimonial, que con frecuencia el reclamante presenta una valoración de los daños mediante un informe pericial mientras que el servicio informante simplemente rechaza que los daños se hayan producido o hace una valoración muy somera, muchas veces sin referencia alguna al informe pericial del reclamante.

A modo de ejemplo, en expedientes de daños por agua atribuidos a la red de drenaje de una carretera, se ha dado el caso de que el servicio informante no ha realizado ninguna visita ni aportado fotos de la zona dañada, pese a ser visible desde la propia infraestructura. En estas circunstancias se carece de información con la que contrastar las valoraciones de daños que se presentan.

En otras ocasiones, los reclamantes aportan actas de presencia notarial en las que el fedatario certifica que las fotos de la zona dañada se corresponden con la realidad. Incluso en esas circunstancias se da, a veces, el caso de que el servicio informante afirma desconocer los daños o los niega.

Es evidente que, sin menoscabo de la profesionalidad de los peritos, los informes periciales que presentan los reclamantes han de ser considerados como "informes de parte". Ello da especial importancia al informe que, durante la instrucción del expediente, pueda emitir sobre el asunto el servicio competente de la Administración contra la que se reclama, realizando por técnicos con la misma capacitación profesional su propio análisis y evaluación económica. Como se ha puesto de relieve en varios casos, la valoración de la Administración difiere notablemente, a la baja, respecto a la realizada en el informe pericial del reclamante.

En esos contados casos, este Consejo de Obras Públicas ha podido analizar la metodología de los informes, sus mediciones y sus fuentes de datos, lo que ha permitido si el dictamen era estimatorio, afinar la cuantificación de los daños. En otras ocasiones, al no disponerse de datos detallados o verídicos por falta de información de la Administración, cuando ha quedado clara su responsabilidad patrimonial, se ha tenido que admitir la valoración pericial de la parte reclamante pese a no estar contrastada.

Puede que, en ciertos casos, el servicio informante carezca de medios para realizar informes periciales (no debería ser el caso de obras con contratos de asistencia técnica o en carreteras con contratos de conservación y explotación), pero, aun así, nada impide que el técnico informante haga un análisis crítico del informe pericial, señalando aquellos aspectos que, a su juicio, no estén suficientemente bien fundados.

En conclusión, para la mejor resolución de los expedientes de reclamación patrimonial, en especial cuando se tenga la sospecha de que pueda existir responsabilidad de la Administración, el órgano instructor debería requerir a los servicios informantes a que, caso de existir informes periciales del reclamante, presenten informes contradictorios o informen críticamente, tras su estudio detallado, los informes periciales.

III.3.11. El IVA en las reclamaciones patrimoniales

Este Consejo de Obras Públicas, con el fin de esclarecer uno de los aspectos relativos al sistema de determinación del *quantum* indemnizatorio en los expedientes iniciados por reclamaciones por daños y perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos, por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración, estima necesario recordar que, con carácter general, al importe calculado de la indemnización no debe aplicársele el IVA (está exento de IVA conforme establece el artículo 78. Tres de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido). No obstante, conviene precisar que, a la hora de cuantificar la cantidad a indemnizar, el IVA incluido en facturas abonadas por materiales o servicios para la restauración del daño por el que se reclama sí debe formar parte de la cuantía indemnizatoria, caso de estimarse la reclamación.

Distinto es el caso de una reclamación de esta índole pero que surja como consecuencia de una relación contractual. Si lo reclamado trata de paliar la existencia de una prestación realizada por un contratista y no pagada por la administración correspondiente, el importe de la indemnización no está exento de IVA, al estar en relación directa con una entrega de bienes o prestación de servicios, conforme establecen los artículos 4, 6, 8 y 11, entre otros, de la mencionada ley. La indemnización deberá llevar el IVA desglosado para que el perceptor lo ingrese, en su momento, en la hacienda pública. Tal es el caso, por ejemplo, de una reclamación que pretenda, al amparo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, compensar la existencia de una obra ejecutada y no abonada.

III.4. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones

III.4.1. La regulación de las obras públicas

Las infraestructuras y los servicios del transporte, de la costa y del agua, constituyen unos de los sectores más complejos y de mayor peso específico de entre los que responden al interés general y han de ser concebidos y gestionados desde los poderes públicos, tanto por su propia importancia, como por el hecho de que sobre ellos descansa una parte importante de la actividad económica del país. Tareas tan distintas, específicas y complicadas como la planificación, el proyecto, la construcción, el mantenimiento y la explotación de tales infraestructuras, así como la prestación de

servicios de transporte, requieren la atención de los órganos legislativos, a efectos de que todas ellas se regulen con objeto de encauzarlas con criterios de eficiencia, eficacia, competitividad, solidaridad y cohesión territorial, en orden a contribuir a un crecimiento económico, armónico y sostenible, en aras del bienestar general.

La regulación de la actividad de estos sectores precisa tener en cuenta, entre otros, aspectos tan sustanciales como: la delimitación objetiva de las infraestructuras públicas del transporte, de la costa e hidráulicas (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, defensa de costas, presas, canalizaciones...); la definición y el papel de los agentes que intervienen en los distintos procesos (administraciones públicas, funcionarios, empresas, profesionales del sector privado, usuarios); el régimen de competencias y responsabilidades de los mismos; los sistemas de selección a la hora de acometer las obras públicas; su financiación; la normativa técnica relativa a la planificación, proyecto, ejecución, mantenimiento y explotación de las mismas; los sistemas de contratación; la utilidad pública; etc.

En España, la regulación básica y genérica del sector está constituida por la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, actualmente aún en vigor, parcialmente. No existe ninguna otra ley de tipo general más reciente que la sustituya, aunque ha sido modificada y completada con abundante legislación específica que se ha ido aprobando en diversas fechas en las materias de navegación aérea, ordenación de los transportes terrestres, costas, carreteras, aguas, concesiones de obras públicas, ferrocarriles, puertos, marina mercante, etc.

En síntesis, nuestra legislación específica referente a estos sectores es relativamente reciente, pero la norma de carácter básico cuenta con 140 años de antigüedad y, aunque ello pudiera considerarse causa suficiente para su modificación, no es el motivo principal que origina la necesidad de revisarla y ponerla al día que plantea este Consejo de Obras Públicas. Son otros aspectos los que traen causa de tal propuesta, como la consideración de nuevos factores a tener en cuenta: criterios de competitividad territorial y empresarial; consideración de los aspectos medioambientales; sistemas económicos de creación y gestión -con atención especial a la rentabilidad económico/social, al impacto sobre el empleo y al ahorro energético-; coordinación de modos de transporte; los sujetos y sus responsabilidades; los nuevos sistemas de contratación y concesionales; la participación público/privada,... en definitiva, una actualización en todos los órdenes de la legislación básica de obras públicas, como se ha hecho en otros sectores; por ejemplo, entre otras, con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

III.4.2. Normativa técnica sobre obras públicas y medios auxiliares para su ejecución

Las administraciones públicas desarrollan una importante labor en materia de desarrollo y actualización de la normativa técnica que rige el proyecto, la ejecución, el mantenimiento y la explotación de las obras públicas.

Esta tarea, especialmente significativa en el ámbito de la Administración General del Estado, permite materializar las inversiones en obras públicas con mayor eficacia, economía, seguridad, sostenibilidad y transparencia.

Sin embargo, en ocasiones, se ponen de manifiesto determinadas lagunas, especialmente en la actualización de ciertas especificaciones técnicas y en su divulgación.

En concreto, este Consejo ha dictaminado algún caso en el que resultaba indispensable una puesta al día de los manuales públicos en materia de costes de maquinaria de construcción (y en particular de tuneladoras) echando en falta normativa técnica específica en varias áreas de las obras públicas.

También deberían establecerse especificaciones técnicas sobre equipos de elevación y transporte de materiales dentro de las obras, especialmente de presas y puentes.

Corresponde por tanto a las unidades administrativas especializadas, afrontar un análisis riguroso de las ausencias de especificaciones que han de cubrirse y realizar una completa actualización del elenco normativo en todos los campos de la ingeniería civil, evitando la disparidad existente en este aspecto entre algunas materias, bastante actualizadas (carreteras, puertos, etc.) y otras más desfasadas (obras hidráulicas, ingeniería de costas,...).

Tampoco puede este Consejo dejar de expresar su criterio de que las especificaciones técnicas de la Administración General del Estado deben ser utilizadas (y en la práctica así es) de manera homogénea en todo el Estado.

III.4.3. La selección de inversiones

En cualquier tiempo, pero más aún en momentos de restricciones presupuestarias, surge la necesidad de analizar y reconsiderar el modelo de selección de las actuaciones públicas en materia, fundamentalmente, de creación y explotación de infraestructuras.

Ni que decir tiene que este Consejo de Obras Públicas es partidario de incorporar en la práctica administrativa el análisis de la rentabilidad económica y social de los proyectos de inversión y las decisiones sobre su explotación, de manera que los órganos correspondientes cuenten con información suficiente antes de materializar la selección y priorización de los mismos y considera que el análisis coste-beneficio de proyectos individuales es la metodología adecuada para valorar el impacto desde la perspectiva de la rentabilidad económica y social.

La metodología para la evaluación de las inversiones públicas y las decisiones sobre la explotación deberían contar con una sistemática homogénea aplicable a cualquier clase de infraestructura y partir de las mismas hipótesis macroeconómicas a tener en cuenta (inflación prevista, tipos de interés, etc.). Tanto tal sistemática como las hipótesis deberían ser determinadas por la Administración para su publicación y posterior aplicación común.

Sobre esta base ha de precisarse que el sistema de evaluación de inversiones debe tener por objeto facilitar la toma de decisiones, independientemente de que la priorización del proceso de selección conduzca por motivos de otra índole (como la cohesión territorial y la corrección de desequilibrios) a clasificaciones que no atiendan únicamente a criterios de estricta rentabilidad económica.

Este criterio del Consejo de Obras Públicas (reiterado en sus últimas memorias anuales) ha sido, afortunadamente, recogido por el legislador, aunque únicamente en lo que se refiere a las carreteras y a las obras hidráulicas.

En efecto, el artículo 15 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, dice textualmente:

«Evaluación coste-beneficio, análisis multicriterio y viabilidad financiera.

1. Con carácter previo a la aprobación de cualquier estudio o proyecto en materia de carreteras que suponga una modificación significativa de la longitud de la Red de Carreteras del Estado o una variación sustancial de las características geométricas, técnicas o estructurales de alguno de sus tramos, se deberá llevar a cabo un análisis coste-beneficio del mismo, en el que quede suficientemente acreditada la procedencia de su ejecución y la inexistencia de alternativas más económicas y eficientes, y que servirá para la priorización de la actuación en relación con el resto de actuaciones incluidas en el mismo programa.

2. Todos los programas que se desarrollen dentro de un mismo ámbito de actuación se someterán a análisis homogéneos de tipo multicriterio que permitan la priorización de actuaciones de naturaleza similar en el marco de los diferentes programas de actuación.

3. Siempre que el Ministerio de Fomento promueva la construcción de una nueva carretera o actuación susceptible de explotación diferenciada de la del resto de la red deberá estudiarse, antes de la adopción del correspondiente acuerdo para su ejecución con cargo a financiación pública, la viabilidad o procedencia de su realización mediante sistemas de gestión indirecta, o colaboración público-privada o la existencia de soluciones alternativas de menor coste mediante el mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes».

Una referencia a este tipo de evaluaciones figura, asimismo, en la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la que se añade un nuevo apartado 5 en el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, con la siguiente redacción:

«5. Con carácter previo a la declaración del interés general de una obra hidráulica, deberá elaborarse un informe que justifique su viabilidad económica, técnica, social y ambiental, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes. Se elaborará el mismo informe con carácter previo a la ejecución de las obras de interés general previstas en los apartados 1, 2 y 3.

En ambos supuestos, los informes deberán ser revisados cada seis años en el caso de que las obras no se hubieran llevado a cabo. Los informes y sus revisiones periódicas se harán públicos».

Finalmente hay que señalar que, en línea con lo que este Consejo propone, la Unión Europea tiene establecida la obligación del análisis coste-beneficio en los grandes proyectos de inversión con financiación europea, habiendo publicado una "Guía" al efecto, cuyos criterios resultan un modelo a seguir.

III.5. Aspectos generales y de procedimiento

III.5.1. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas

El procedimiento para hacer consultas al Consejo de Obras Públicas sobre los asuntos de su competencia está regulado en el artículo 16 y siguientes de su Reglamento (aprobado por Orden de 30 de septiembre de 1999, del Ministerio de la Presidencia, publicado en el BOE de 7 de octubre).

De conformidad con dicha normativa y en el contexto de la instrucción de expedientes, el dictamen del Consejo debe ser solicitado después de formulada la propuesta de resolución (como dispone el artículo 18.2 del citado reglamento).

Distinto caso es el de las solicitudes de emisión de informes por este Consejo a efectos de formar criterio, por parte del órgano o centro directivo solicitante, en el marco de una actuación administrativa de carácter prenormativo o similar. En este caso, la consulta al Consejo se puede realizar en cualquier momento de su tramitación, de acuerdo con las excepciones señaladas en los artículos 17 y 18.2 del citado reglamento.

Además de lo anterior, conviene recordar lo que literalmente refleja el artículo 16.1 del Reglamento del Consejo: «Las consultas y peticiones de informes del Consejo se ordenarán por los ministros y por los órganos superiores y directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente (sic, hoy el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico). Cualquier consulta que no venga suscrita en esta forma, habrá de ser devuelta para subsanación al órgano o autoridad que la hubiese formulado».

El Consejo puede ser consultado en múltiples asuntos relacionados con las obras públicas, tal como establece el artículo 4 de su reglamento, desde anteproyectos de leyes, reglamentos, pliegos, planes, proyectos, obras, hasta cualquier otra cuestión relacionada con la contratación pública de obras o servicios. La consulta al Consejo contribuye a la eficiencia en la toma de decisiones, por lo que sería conveniente que se realizara siempre que se aborden anteproyectos de leyes sectoriales, planes y programas de inversión pública en infraestructuras y cualquier otro asunto relevante

en materia de seguridad, calidad, funcionalidad o porque comprometa una cantidad importante de fondos públicos.

Asimismo y sin menoscabo de lo anterior, el reglamento establece como funciones propias de este Consejo de Obras Públicas (artículo 3.2) «…además de la función asesora y consultiva, cuantas actividades se refieran a relaciones con organismos y entidades de Derecho público o privado, nacionales o extranjeras, para la asistencia y colaboración respecto de cualquiera clase de seminarios y congresos, así como participar en la realización de estudios y toda clase de formación en general, todo ello relacionado con el ámbito de sus competencias materiales».

En general, los informes y dictámenes del Consejo de Obras Públicas no tienen carácter preceptivo, salvo en el caso de los expedientes a los que se refiere el artículo 4.1.j) de su reglamento, es decir aquellos que afecten al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que hayan de someterse al dictamen del Consejo de Estado, tal y como se dispone en la Orden comunicada de 25 de enero de 2005, por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas.

III.5.2. Formatos de la presentación de documentación

En el análisis de los expedientes remitidos al Consejo se ha detectado que la ordenación y claridad de la documentación recibida no siempre resulta aceptable. En estas ocasiones y para poder informar con el rigor suficiente, este Órgano colegiado, de conformidad con los artículos 18 y 19 del citado Reglamento, acuerda la devolución del expediente al Órgano instructor para que se complete con la información adecuada.

La solicitud de consulta al Consejo se acompaña, por lo general, de documentación en soporte papel o, cada vez más, en soporte digital grabado en alguno de los distintos accesorios de almacenamiento disponibles (como un DVD, disco duro o un pendrive).

La recepción de los documentos en soporte informático resulta conveniente y facilita el análisis y su transposición, así como proporciona un ahorro de tiempo en la emisión de los correspondientes dictámenes.

En todo caso, se considera fundamental que dicha documentación contenga la información que puede resultar relevante a la hora de pronunciarse e incluya material gráfico de adecuada calidad, especialmente los proyectos autorizados, planos de las actuaciones, planos de deslinde, fotografías o cualquier otro documento de este tipo que sirva para definir el asunto sobre el que se ha de dictaminar. Asimismo, es necesario que la información se aporte de manera que permita una rápida e inequívoca comprensión.

En no pocas ocasiones se comprueba que la documentación remitida no cumple esos requisitos y, por ejemplo, se observa que ha sido escaneada en archivos PDF de difícil manejo, o que carecen de un índice aclaratorio de los hitos procedimentales que conforman el expediente o que incluye documentos de una calidad inadecuada.

Por ello, con objeto de agilizar la tramitación de los dictámenes solicitados al Consejo de Obras Públicas, resulta necesario que la información que se remita junto con la solicitud enviada por el Órgano instructor del expediente sometido a consulta cumpla los siguientes requisitos:

- La documentación, ya sea en formato papel o digital, debe venir debidamente ordenada, ser completa y fácilmente accesible, compatible con los programas informáticos utilizados por la Administración, permitir una rápida e inequívoca comprensión y debe venir acompañada, además, de un índice cronológico de sus documentos, de forma que permita su rápida localización y su uso inmediato.

- En el supuesto de que se remita en formato digital en documentos PDF, estos deben ser legibles, editables con reconocimiento de texto, abiertos para evitar errores de transposición, no codificados ni encriptados. En este tipo de soporte, para evitar archivos pesados de difícil manejo, se enviará un archivo por cada documento independiente del expediente, ordenados cronológicamente y reflejados en un índice; si se trata de archivos que incluyan varios documentos deberían venir estructurados mediante la incorporación de marcadores que permitan la distinción inequívoca del documento incluido en el archivo respectivo.

- Si se incluyen imágenes o fotografías descriptivas del expediente en formato digital, se pueden remitir en archivos JPEG, JPG, BMP, TIFF o PNG.

En lo que se refiere a la remisión al Consejo de Obras Públicas de la solicitud y documentación que la acompaña, el Órgano instructor lo hará utilizando los medios habituales con los que viene enviándola, pudiendo contactar, en su caso, con el secretario general del Consejo si se necesitara habilitar algún tipo de enlace a las carpetas de este órgano colegiado.

III.5.3. La acción de regreso

No son pocos los casos dictaminados por este Consejo de Obras Públicas en los que, estando comprobado que la responsabilidad de un daño por el que se reclama corresponde a un tercero (un contratista, habitualmente), la Administración General del Estado resuelve asumiendo la responsabilidad indemnizatoria, sin perjuicio de ejercitar la acción de regreso.

Este ejercicio no se estima adecuado, en particular cuando, en el marco de la ejecución de un contrato de obras, los daños y perjuicios hayan sido ocasionados por

el contratista sin mediar una orden inmediata y directa de la Administración, tal y como se contempla en el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (también apuntado en el 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

Es por ello, que este órgano colegiado es partidario de una reforma legislativa que corrija esta práctica.

Independientemente de lo anterior, en relación con múltiples expedientes de reclamaciones patrimoniales por daños y perjuicios (tanto extracontractuales como contractuales) dictaminados por el Consejo de Obras Públicas, en los que el pronunciamiento ha sido el comentado anteriormente -es decir, favorable a que la Administración proceda a indemnizar, proponiéndose estudiar la posibilidad de repercutir el *quantum* indemnizatorio, total o parcialmente, a otra administración, institución, concesionario, empresa, particular, etc., según el caso, una vez apreciados sus posibles grados de responsabilidad en la producción del hecho lesivo- debería comunicarse a este órgano colegiado el resultado de tal estudio.

Procedería, en consecuencia, que los servicios competentes de la Administración se interesasen al respecto, tanto por la cuantía económica del gasto que supone para el Estado la falta de traslado de la parte de la indemnización que le correspondería al particular o empresa causante del daño, como por un estricto sentido de justicia en el reparto de las responsabilidades.

Como relevante refuerzo de tal recomendación se indica que el propio Consejo de Estado (entre otros, en su dictamen 2093/2011, de 1 de marzo de 2012, o el 154/2015, de 26 de marzo, más recientemente) entiende que, cuando procede, la acción de regreso resulta imperativa.

En relación con este asunto, en el caso de reclamaciones con motivo de un contrato de obras y con el fin de simplificar los procedimientos y conseguir una mayor eficiencia en la gestión de los expedientes, el Consejo de Obras Públicas debe recordar que el ya mencionado artículo 196.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -como también hacía el artículo 214.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público-permite al reclamante exigir el pronunciamiento de la Administración acerca de a cuál de las partes corresponde la responsabilidad de los daños, como paso previo a la formulación de la correspondiente reclamación.

Este Consejo sostiene el criterio de que, independientemente de que lo apuntado en el párrafo anterior refleja una potestad del reclamante, nada impide que la Administración, en el marco de la instrucción de un expediente de esta índole, pueda informar al demandante acerca de que le asiste el derecho a ejercitar tal potestad, sobre todo si la propia Administración detecta que, conforme a las circunstancias que concurren, la responsabilidad recaerá, en su caso y previsiblemente, en el contratis-

ta. La aplicación de este criterio del Consejo permitiría reconducir adecuadamente la resolución de un buen número de expedientes, simplificándose el procedimiento en beneficio del reclamante y de la propia Administración, haciendo innecesaria la acción de regreso. La sentencia 1754/2009, de 30 de marzo, del Tribunal Supremo contiene, en sus consideraciones, una ejemplar e instructiva doctrina a este respecto.

Este Consejo entiende que se debería proceder a una modificación legislativa en el sentido de que las resoluciones que pongan fin a una reclamación patrimonial, reconociendo la responsabilidad de la Administración, se pronuncien obligatoriamente sobre la repetición a un tercero y se proceda a la reclamación de la cantidad pertinente.

IV PERSONAL DEL CONSEJO

Durante el año 2020 el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que se relacionan a continuación.

PRESIDENTE:

D. Jesús M. Solaguren-Beascoa Márquez

SECCIÓN DE ASUNTOS GENERALES:

Consejero-presidente:

D. Jesús Penas Mazaira (hasta el 27 de octubre)

Consejeros:

D. Esteban Marino Alonso

D. Antonio Bonilla Iniesta

SECCIÓN TÉCNICA DE FOMENTO:

Consejero-presidente:

D. Francisco J. Flores Montoya

Consejeros:

D. Vicente L. Renau Tormo

D. Manuel Cabrera Alonso

SECCIÓN TÉCNICA DE MEDIO AMBIENTE:

Consejero-presidente:

D. Ángel Juanco García

Consejera:

D. Ester Fernández García-Obledo

CONSEJERO-SECRETARIO GENERAL:

D. José M. Majadas García

SECRETARIA DEL PRESIDENTE:

Dña. Emilia del Pozo Moya

JEFES DE NEGOCIADO:

Dña. Mónica Sánchez Martínez

Dña. Beatriz García-Gutiérrez Serrano

AYUDANTE DE GESTIÓN Y SERVICIOS COMUNES:

D. Antonio Blanco García

CONDUCTOR:

D. José Luis Fernández Pérez

Personal destinado en el Consejo a fecha de octubre de 2020

V RESEÑA HISTÓRICA

La Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, creada por Orden de 14 de abril de 1836, constituye el antecedente histórico más antiguo del Consejo de Obras Públicas. Dicha entidad asumió, de acuerdo con la citada disposición, las funciones consultivas e inspectoras de la dirección general que tuvo esa misma denominación hasta 1847, en que pasó a llamarse Dirección General de Obras Públicas.

Durante todo el siglo XIX hubo varias reformas en su reglamento, hasta que, por Real Decreto de 9 de agosto de 1900, se suprimió "la Junta Consultiva y fue creado el Consejo de Obras Públicas, fijando la composición y atribuciones del organismo y aprobando el Reglamento por el cual habrá de regirse". Mediante otro real decreto de la misma fecha se reorganiza el servicio general de Inspección de las Obras Públicas y se aprueba su reglamento, según el cual los inspectores dependen directamente del Director General de Obras Públicas y emiten informes de carácter unipersonal.

La siguiente modificación normativa de importancia se produce con la promulgación del Real Decreto de 10 de octubre de 1902, que reorganiza el Consejo de Obras Públicas integrando en él las funciones atribuidas al recién creado Servicio General de la Inspección de Obras Públicas. Por Real Orden de 22 del mismo mes se aprueba el reglamento del Consejo y de la Inspección de Obras Públicas en el que se establece la forma de funcionamiento y se definen tres secciones denominadas de Asuntos generales, de Vías de comunicación y de Aguas.

Nuevamente se produce una modificación impuesta a través del Real Decreto de 2 de noviembre de 1906, por el que se crean "con carácter de permanencia y de subdivisión de servicios, las Inspecciones generales de Carreteras y Caminos Vecinales; de Ferrocarriles; de Obras Hidráulicas; y de Puertos y Servicios Marítimos", con lo que, de nuevo, se dividían y separaban las funciones consultivas e inspectoras.

Por Real Decreto de 3 de mayo de 1907 se modifica el reglamento del Consejo para ampliar el número de vocales.

El Real Decreto de 20 de septiembre de 1919 aprueba con carácter provisional un nuevo reglamento del Consejo de Obras Públicas, en el que se modifica la forma de nombramiento de sus miembros para tratar de elegirlos de forma que ofrezcan las mayores garantías de competencia científica y profesional. Define cuatro secciones denominadas de Carreteras y Caminos Vecinales; de Ferrocarriles; de Puertos, Señales Marítimas y Aguas Fluviales y de Asuntos Generales y Varios.

Por Real Decreto de 15 de marzo de 1922 se crea el Consejo Superior Ferroviario. En 1924 pasa a denominarse Consejo Superior de Ferrocarriles y se reorganiza por Real Decreto de 17 de diciembre de 1925. Entre sus vocales se incluyen no sólo repre-

sentantes de la Administración sino también de las compañías concesionarias de ferrocarriles, de los usuarios e incluso uno en representación de los agentes y obreros ferroviarios. Se le encomiendan funciones consultivas de estudio y preparación de medidas para afrontar los graves problemas que en aquellos años aquejaban a ese sector.

Por Real Decreto de 25 de diciembre de 1925 se crea la Dirección General de Ferrocarriles y Tranvías, separando, con ello, esta materia del resto de las competencias de la Dirección General de Obras Públicas.

Con los reales decretos de 6 de mayo de 1927, que aprueban el reglamento del Consejo de Obras Públicas y el reglamento para el ejercicio de la inspección de los servicios de Obras Públicas, se atribuye al Consejo una mayor intervención inspectora que la prevenida en el reglamento provisional por el que se venía rigiendo y se simplifica "el funcionamiento consultivo de aquel Alto Cuerpo, reduciendo el número de asuntos que deban pasar a conocimiento del Pleno, mediante la constitución de un Comité permanente, al que corresponderá tal función". El Consejo pasa a depender de las dos direcciones generales, la de Obras Públicas y la de Ferrocarriles y Tranvías y a pesar de haberse creado el Consejo Superior de Ferrocarriles, mantiene competencias en esta materia. De acuerdo con este nuevo reglamento, se divide en cinco secciones: Carreteras, Ferrocarriles, Aguas terrestres, Puertos y Señales marítimas y Asuntos generales y personal.

Vista parcial de la galería de presidentes
del Consejo de Obras Públicas

El Real Decreto Ley de 3 de noviembre de 1928, por el que se reorganizan los departamentos ministeriales, crea el Ministerio de Economía Nacional al que se trasfieren las competencias en materia de agricultura, que hasta entonces dependían del Ministerio de Fomento. A este se incorporan, entre otras, las competencias sobre transportes por carretera, que hasta entonces tenía el Ministerio de la Gobernación y que quedan adscritas a la Dirección General ahora denominada de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes por Carretera.

Por Decreto de 16 de diciembre de 1931, se crea el Ministerio de Obras Públicas que se estructura en enero de 1932 en tres direcciones generales -Caminos; Obras Hidráulicas; y Ferrocarriles, tranvías y transportes mecánicos por carretera- a las que un año después se añade una cuarta -Puertos-. Por Orden de 16 de agosto de ese mismo año se reestructura la Dirección General de Obras Hidráulicas y se crea, dependiendo de ella, el Consejo de Obras Hidráulicas. El Decreto de 9 febrero de 1933, decide la disolución del Consejo de Obras Públicas y la creación de los consejos de Carreteras y de Puertos, que, junto a los ya existentes de Ferrocarriles y de Obras Hidráulicas, asumen las funciones del anterior Consejo de Obras Públicas. Estos cuatro consejos quedan adscritos a cada una de las direcciones generales mencionadas. Pero, casi inmediatamente, por Decreto de 30 de septiembre de 1933, "se crea una Junta Superior Consultiva de Obras Públicas que emitirá dictamen en los asuntos que afecten a dos o más servicios del ramo", manteniéndose los consejos existentes. Considerando que el Consejo Superior de Ferrocarriles no responde, ni por su constitución ni por el carácter y condiciones que le fueron asignados, a los fines consultivos y de inspección, se crea también en este mismo decreto el consejo consultivo de este ramo análogo al de las otras tres especialidades.

Por Decreto de 25 de abril de 1936 se disuelve la Junta Superior Consultiva de Obras Públicas y se crea, otra vez, el Consejo de Obras Públicas, que se divide nuevamente en cinco secciones: Carreteras y Caminos Vecinales; Ferrocarriles y Transportes; Obras Hidráulicas; Puertos; y Personal y Asuntos Generales. Para su funcionamiento se aprueba por Decreto de 26 de junio de 1936, aunque con carácter provisional, un nuevo reglamento.

El Decreto de 16 de agosto de 1939 reorganiza el Consejo de Obras Públicas y su reglamento es revisado por Orden del Ministerio de Obras Públicas, de 21 de noviembre de 1939. Con estas normas se detalla la composición y facultades del Consejo, se mantienen las cinco secciones que ya existían, se delimitan las funciones consultivas y las inspectoras y se reorganizan las inspecciones regionales.

Por Decreto de 24 de enero de 1958, se reorganizan la Inspección de Obras Públicas y el Consejo de Obras Públicas, estableciendo definitivamente la separación entre las funciones inspectora y consultiva específicas que hasta el momento venían concentrándose en el Consejo de Obras Públicas y que, en lo sucesivo, pasan a competer a órganos diferentes. La Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de febrero de 1958 aprueba un nuevo reglamento del Consejo de Obras Públicas.

El siguiente cambio importante tiene lugar a raíz del Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, por el que se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, refundiendo el Consejo de Obras Públicas y el Consejo Superior de la Vivienda, con lo que el nuevo órgano consultivo pasa a denominarse Consejo de Obras Públicas y Urbanismo. Su nuevo reglamento se aprueba por el Real Decreto 2829/1978, de 10 de noviembre. Con esta reestructuración el Consejo se organiza en tres secciones: de Planes, Proyectos y Obras; de Conservación, Explotación y Concesiones; y de Tecnología y Organización.

Las reformas jurídicas administrativas de los últimos años (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 14 de enero, cuyo capítulo II del Título II, regula el régimen de funcionamiento de los órganos colegiados; el Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de «Reestructuración de los Departamentos Ministeriales», que crea los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente; y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), han influido de forma determinante en el Consejo de Obras Públicas, exigiendo su reorganización.

El mencionado Real Decreto 758/1996, al crear, como se ha dicho, los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, reparte las funciones atribuidas al Consejo de Obras Públicas y Urbanismo entre ambos departamentos. Por otra parte, el Real Decreto 1886/1996, de 2 de agosto, adscribe orgánicamente el Consejo al Ministerio de Fomento, a través de su subsecretaría, sin perjuicio de su dependencia funcional también del Ministerio de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias (situación que se mantuvo hasta final de 2016) tras las reestructuraciones ministeriales a las que dan lugar el Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, en lo relativo al Departamento de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

La Ley 6/1997 desarrolla los principios recogidos en la Constitución de 1978 en los aspectos generales de la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y, en particular, su Capítulo IV está dedicado a los órganos colegiados, como es el caso del Consejo, y establece en sus disposiciones transitorias, la adaptación de los organismos de la Administración General del Estado a sus prescripciones.

Por todo ello, hubo que adecuar el reglamento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo a las anteriormente citadas disposiciones legales, lo que se materializó con la aprobación de un nuevo reglamento, por Orden del Ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999, que, publicado en el BOE del día 7 de octubre siguiente, modifica ligeramente el título de su denominación anterior para retomar el tradicional y establece en su artículo 1º: "El Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior, de carácter técnico, asesor y consultivo de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambien-

te en materia de obras públicas relacionadas con la construcción, explotación, gestión y conservación de sus infraestructuras, el dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre, la vivienda y el urbanismo, los transportes terrestres y el medio ambiente...".

En dicho reglamento, y para el cumplimiento de sus funciones, el nuevamente denominado Consejo de Obras Públicas mantiene su carácter de órgano superior de tipo consultivo, y se constituye en tres secciones: de Asuntos Generales, Técnica de Fomento, y Técnica de Medio Ambiente, que responden a su régimen funcional, y una secretaría general. Esta reorganización viene justificada desde el principio de especialización, dado el carácter técnico del Consejo, en materias tan diversas y complejas como son las propias de los ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, a los que sirve, y que precisan de un alto grado de conocimiento sobre cuestiones tan dispares como las reclamaciones patrimoniales; la aplicación de la normativa de contratación de las administraciones públicas; los procesos de ejecución, conservación, mantenimiento y explotación de las infraestructuras; los diferentes regímenes concesionales y de gestión de las distintas clases de servicios públicos sobre los que ambos ministerios desarrollan sus funciones; etc., y que constituyen las materias sobre las que el Consejo extiende su competencia.

El reglamento dispone la actuación del Consejo en pleno o en secciones.

A las funciones asesoras y consultivas, sobre el extenso ámbito en el que el Consejo ya era competente, se añaden con el nuevo reglamento otras importantes actividades, no consultivas, que se refieren a relaciones con organismos y entidades de derecho público o privado, nacionales o extranjeras, para la organización, asistencia o colaboración respecto de cualesquiera clase de seminarios y congresos, así como con referencia a la participación en la realización de estudios y todo tipo de formación en general. Es decir, el Consejo añade a su tradicional carácter de órgano consultivo interno, una dimensión externa destinada a la transmisión de sus conocimientos y experiencias a los diferentes sectores implicados, en particular mediante la impartición de cursos como los que se han detallado en el capítulo II de esta memoria.

La composición del Consejo queda constituida, a través del reglamento, por el presidente y un número de consejeros que, en total, será como mínimo de diez y como máximo de trece, entre los que se nombrarán tres presidentes de sección y un secretario general. A los consejeros se les exige "una antigüedad mínima de quince años en Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior", como requisito que avale la experiencia y capacidad de los candidatos para estos puestos.

La Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 25 de enero de 2005, regula la tramitación de los expedientes de solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial de dicho departamento. La referida orden ha sido modificada posteriormente y complementada por la Orden comunicada, de 26 de abril de 2006, por la

que se establecen nuevas instrucciones para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 81 apartado 2, fija el límite para que sea preceptivo el informe del Consejo de Estado en 50.000 euros. Finalmente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su capítulo II, Sección tercera, regula el funcionamiento de los órganos colegiados de las distintas administraciones públicas.

VI RELACIÓN Y GALERÍA DE PRESIDENTES

Este apartado de la memoria ofrece la relación histórica de los presidentes de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos y del Consejo de Obras Públicas, indicándose los períodos de su permanencia en el cargo.

Asimismo, se incluye la biografía resumida del Ilmo. Sr. D. Mariano Carderera Ponzán, presidente del Consejo de Obras Públicas en el año 1913.

VI.1. Relación de presidentes de la Junta Consultiva y del Consejo de Obras Públicas

a) Presidentes de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos

1836 - 1840 José Agustín de Larramendi Muguruza
1840 - 1841 Francisco Javier Barra de la Juelva (interino)
1841 - 1841 Juan Subercase Krets (interino)
1841 - 1844 Pedro Miranda Pérez de la Mata
1844 - 1847 Manuel Varela y Limia
1847 - 1847 Mariano Roca de Togores Carrasco*
1847 - 1847 Nicomedes Pastor Díaz*
1847 - 1847 Antonio Ros de Olano*
1847 - 1847 Luis José Sartorius Tapia* (interino)
1847 - 1848 Juan Bravo Murillo*
1848 - 1849 Juan Bravo Murillo* (interino)
1849 - 1849 Trinidad Balboa de Ambar* (interino)
1850 - 1850 Manuel Seijas Lozano*
1850 - 1851 Saturnino Calderón Collantes*
1851 - 1851 Santiago Fernández Negrete*
1851 - 1851 Fermín Arteta Sesma*
1851 - 1852 Mariano Miguel de Reinoso Abril*
1852 - 1852 Manuel Bertrán de Lis Rives* (interino)
1852 - 1853 Rafael Arístegui y Vélez de Guevara* (interino)
1853 - 1853 Antonio Benavides y Fernández de Navarrete* (interino)
1853 - 1853 Pablo Govantes y Fernández de Angulo* (interino)
1853 - 1853 Claudio Moyano Samaniego*
1853 - 1854 Agustín Esteban Collantes*
1854 - 1854 Miguel de Roda y Roda*
1854 - 1854 Francisco de Luján Miguel y Romero*
1854 - 1854 José Félix Allendesalazar Mazarredo* (interino)
1854 - 1855 Francisco de Luján Miguel y Romero*
1855 - 1856 Manuel Alonso Martínez*

1856 - 1856 Francisco de Luján Miguel y Romero*
1856 - 1856 Patricio de la Escosura Hevia* (interino)
1856 - 1856 José Manuel Collado Parada*
1856 - 1857 Claudio Moyano Samaniego*
1857 - 1857 Eugenio de Ochoa y Montel* (interino)
1857 - 1858 Pedro Salaverría y Charitu*
1858 - 1858 Ventura Díaz* (interino)
1858 - 1858 Joaquín Ignacio Mencos y Manso de Zúñiga*
1858 - 1861 Rafael de Bustos y Castilla*
1861 - 1861 José de Posada Herrera* (interino)
1861 - 1862 Antonio Aguilar Correa*
1862 - 1864 Pedro Cortijo Fuertes
1864 - 1871 Francisco Javier Barra y Gutiérrez
1872 - 1881 Carlos María de Castro y González
1881 - 1884 Jacobo González-Arnáu Elejalde
1884 - 1886 José Gómez Ortega
1886 - 1896 José Morer y Abril
1896 - 1900 José María Álvarez Núñez
1900 - 1900 Eduardo Saavedra Moragas

b) Vicepresidentes de la Junta Consultiva entre 1847 y 1862

1847 - 1850 Juan Subercase Krets
1850 - 1851 Fermín Arteta Sesma**
1851 - 1852 Juan Subercase Krets**
1852 - 1856 Juan Subercase Krets
1856 - 1860 José de Azas Llanderal-Valdés
1860 - 1862 Antonio Arriete y Porrata

c) Presidentes del Consejo de Obras Públicas

1900 - 1902 Rogelio de Inchaurrandieta y Páez
1902 - 1907 Antonio Arévalo López de Herencia
1907 - 1909 Eduardo López Navarro
1909 - 1910 Luis Acosta García
1910 - 1911 Vito Ernesto Hoffmeyer Zubeldia
1911 - 1913 Enrique Gadea y Vilardebó
1913 - 1913 Mariano Carderera Ponzán

---

* *El presidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos era el ministro del ramo, por razón del cargo.*

** *El vicepresidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos era el director general de Obras Públicas por razón del cargo.*

1913 - 1915 Juan Alonso Millán
1915 - 1916 Alfredo Álvarez-Cascos González
1916 - 1916 José Villanova Campos
1916 - 1918 Vicente Ruiz y Martínez
1918 - 1918 Luis Martí y Correa
1918 - 1919 Antonio Cruzado y Martínez
1919 - 1922 Nicolás de Orbe y Asencio
1922 - 1923 Guillermo Brockman Abárzuza
1924 - 1925 Alfredo Mendizábal y Martín
1925 - 1926 Antonio Fernández de Navarrete y Hurtado de Mendoza
1926 - 1929 Valeriano Perier y Megía
1929 - 1929 José Gaytán de Ayala
1929 - 1929 José Bores y Romero
1929 - 1931 Ricardo Boguerín de la Fuente
1931 - 1931 José Nicoláu Sabater
1931 - 1932 Manuel de la Torre Eguía
1932 - 1935 Ángel Gómez Díaz
1935 - 1936 Juan Pérez San Millán y Miguel Polo
1939 - 1940 José Rodríguez de Rivera
1940 - 1941 Luis Moya Idígoras
1941 - 1941 Diego Mayoral Estrimiana
1941 - 1942 Carlos Escolar y Aragón
1942 - 1943 José María Royo Villanova
1943 - 1944 Francisco Durán Walkingham
1944 - 1944 Vicente Valcárcel de Mesa
1945 - 1945 Pedro Matos Massieu
1945 - 1945 Francisco Godínez García
1945 - 1946 Ignacio Merello Llasera
1946 - 1946 José Delgado Brackembury
1946 - 1947 Luis Camiña Beraza
1947 - 1947 José María Jáuregui Anglada
1947 - 1947 Juan Barceló Marcó
1948 - 1948 Domingo Mendizábal Fernández
1948 - 1948 Fausto Elío Torres
1948 - 1951 Manuel Lorenzo Pardo
1951 - 1951 Manuel M.ª Arrillaga y López-Puigcerver
1951 - 1953 Juan Campos Estrems
1954 - 1954 Antonio Ballesteros Fernández
1954 - 1954 José María Torroja Miret
1954 - 1955 Fernando Casariego Terrero
1955 - 1956 Francisco Ruiz y López
1956 - 1956 Federico Turell Boladeres
1956 - 1957 Wifredo Delclós Lardón
1957 - 1957 Enrique Molezún Núñez
1957 - 1958 Juan María Sans Bosch
1958 - 1958 Juan Bustamante Martínez
1958 - 1959 José Rodríguez Carracido y Coumes-Gay

1959 - 1961	José Valenti de Dorda
1961 - 1962	Rafael Montiel Balanzat
1962 - 1964	Pedro Benito Borrachina
1964 - 1966	Pedro José Lucia Ordóñez
1966 - 1966	Leonardo García Ovies
1966 - 1966	Evaristo de la Riva González
1966 - 1966	Rafael Silvela Tordesillas
1966 - 1966	Gabriel Roca Garcías
1966 - 1967	Augusto Krahe Herrero
1967 - 1968	José Méndez y Rodríguez Acosta
1968 - 1968	Florentino Briones Blanco
1968 - 1968	Rafael de la Villa y Calzadilla
1968 - 1969	Francisco Ayuso
1969 - 1970	Juan B. Varela Fernández
1970 - 1970	José Enrique Paz Maroto
1970 - 1970	Tomás Fernández Casado
1970 - 1971	Enrique Martínez Tourné
1971 - 1972	Felipe Garre Comas
1972 - 1972	Eugenio Trueba Aguirre
1972 - 1972	Casimiro Juanes Díaz-Santos
1972 - 1973	Alfonso García Frías
1973 - 1973	Rafael Juanes Díaz-Santos
1973 - 1975	Domingo Díaz-Ambrona y Moreno
1975 - 1976	Luis Krahe Herrero
1976 - 1977	Manuel Moya Blanco
1977 - 1977	Emilio Miranda Lafuente
1977 - 1978	Casto Nogales Olano
1978 - 1978	Rafael Ureña Civeira
1978 - 1984	Carlos Benito Hernández
1984 - 1985	Jaime Badillo Díez
1985 - 1985	Rodrigo Baeza Seco
1985 - 1992	Félix Costales Suárez-Llanos
1992 - 1995	Antonio Vallejo Acevedo (en funciones)
1995 - 1996	Luis de Cossío Blanco (en funciones)
1996 - 1999	Luis de Cossío Blanco
1999 - 2000	Fernando José Cascales Moreno
2000 - 2001	José de la Torre Sanz (en funciones)
2001 - 2004	José María Vizcayno Muñoz
2004 - 2004	José de la Torre Sanz (en funciones)
2004 - 2017	Manuel L. Martín Antón
2017 - 2018	Jesús M.ª Solaguren-Beascoa Márquez (en funciones)
2018 -	Jesús M.ª Solaguren-Beascoa Márquez

VI.2. Galería de presidentes

En la línea seguida en las últimas memorias del Consejo de Obras Públicas, se recoge a continuación una breve biografía de D. Mariano Carderera Ponzán, quien fuera presidente del Consejo de Obras Públicas.

ILMO. SR. D. MARIANO CARDERERA PONZÁ

Mariano Carderera Ponzán nació el 6 de diciembre de 1846 en Huesca en una familia relevante de la ciudad. Hijo del pedagogo Mariano Carderera Potó y de Francisca Ponzán Almudévar y sobrino nieto del pintor de cámara de Isabel II, Valentín Carderera Solano. Casado con Matilde Fernández Bellamy.

Aprobó el examen de ingreso en la Escuela de Caminos en 1864, terminando la carrera en el año 1870 con el número 1 de su promoción. Antes, en 1868 había sido admitido en el Cuerpo de Ingenieros de Caminos[1] en calidad de aspirante 2º.

Poco tiempo después cursó la carrera de arquitecto, terminándola en 1874. Ese mismo año fue nombrado profesor de Arquitectura y Dibujo en la Escuela de Caminos, donde permaneció hasta 1908 en que fue nombrado director del centro. Entre 1899 y 1908 fue, además, el profesor encargado de la biblioteca.

Aunque de distintas promociones, fue coetáneo de otros ilustres ingenieros y humanistas con los que tuvo alguna relación profesional, Práxedes Mateo Sagasta Escolar, Eduardo Saavedra Moragas y José Echegaray Eizaguirre quien, refiriéndose a Mariano Carderera, le llamaba “el ingeniero insigne, el hombre de ciencia, el hombre leal”[2].

Tras un tiempo en la jefatura de Obras Públicas de Tarragona, donde fue destinado en 1871, desarrolló la mayor parte de su labor al servicio de la Escuela Especial de Caminos. En junio de 1902 ascendió a ingeniero jefe de 1ª clase y en agosto de 1908 ascendió a inspector general. A continuación, en el mes de septiembre, fue nombrado director de la Escuela de Caminos

Además de su labor docente, por su cargo, formó parte de tribunales de oposiciones tanto en la Escuela de Caminos como en la de Arquitectura, así como en la Escuela Preparatoria para acceso.

---

[1] *Fuente bibliográfica, Fernando Sáenz Ridruejo, Real Academia de la Historia.*

[2] *Según recoge Ángel Hernando del Cura en el artículo publicado en la* Revista de Obras Públicas *nº 3580 de 2016, con motivo del centenario del fallecimiento de Mariano Carderera Ponzán y se transcribe en el nº 796 de la publicación Madrid Científico con motivo del homenaje por su jubilación*

Retrato de D. Mariano Carderera Ponzán

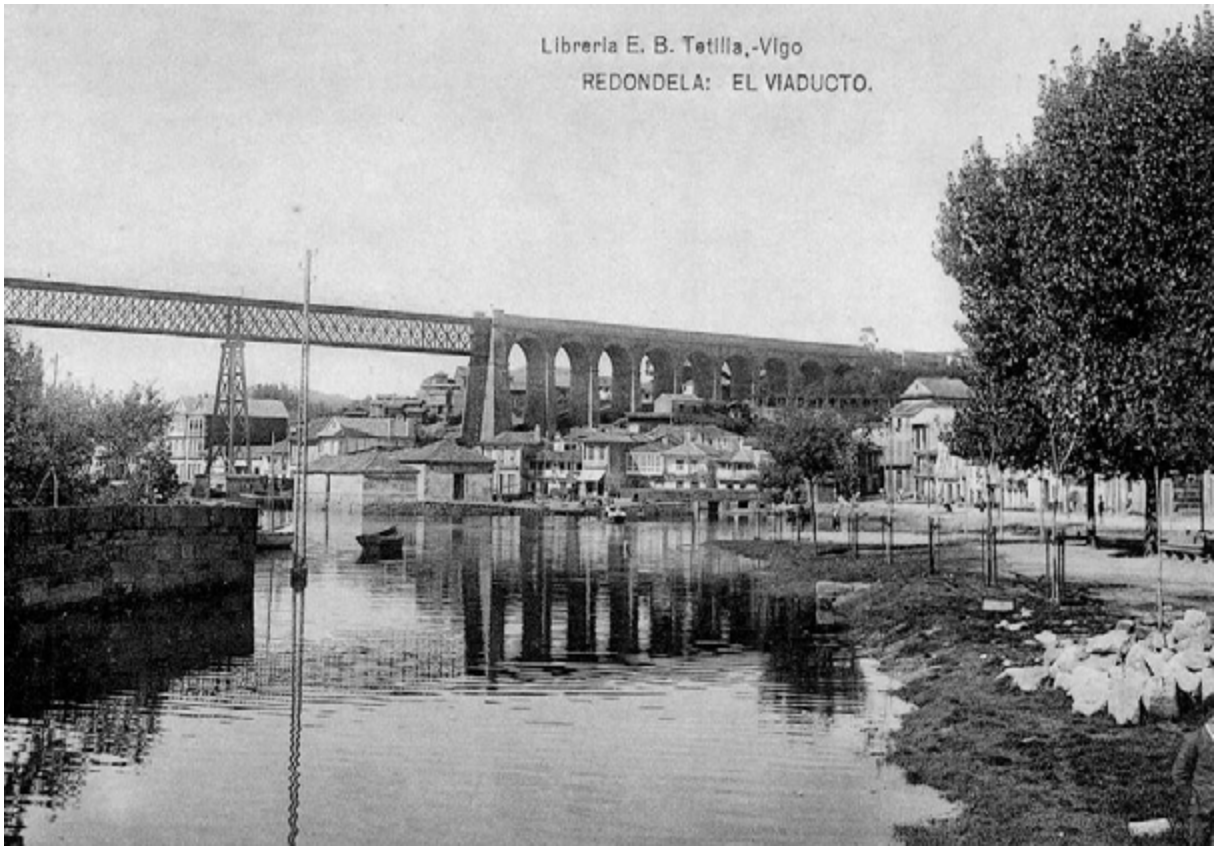
Como profesor, posiblemente por ser arquitecto además de ingeniero, representó una excepción dentro de un claustro de matemáticas y defendió una enseñanza con fuerte componente humanística en la que, además, tuviera importancia la experimentación. En paralelo, fue nombrado bibliotecario de la Escuela, encargándose tanto de la conservación, mejora y arreglo de la biblioteca como de la redacción del catálogo para facilitar su consulta.

En septiembre de 1908, fue propuesto para el cargo de director de la Escuela que desempeñó, hasta 1913, procurando aplicar su visión práctica de la enseñanza con la ampliación y mejora de los diferentes laboratorios y los viajes de estudios. Asimismo, promovió un espíritu humanista en los programas de enseñanza introduciendo asignaturas como la de Derecho Social y contenidos de Geografía e Historia en la Escuela de Ayudantes. En el ejercicio de su labor, puso en marcha el nuevo Reglamento y la publicación de los *Anuarios de la Escuela Especial de Caminos*; estas publicaciones recogían los programas y métodos de enseñanza de las asignaturas, recopilaban las disposiciones legislativas que afectaban a la Escuela y a los ingenieros civiles, información sobre los trabajos realizados y una memoria de sus diferentes servicios.

Esta labor formativa no le impidió realizar proyectos por toda España de muy distinto signo destacando en ambos campos, tanto como ingeniero como arquitecto, acudiendo a la utilización de los materiales y de la técnica más avanzada que había en aquella época.

Como ingeniero y junto con Miguel Muruve, proyectó la línea ferroviaria de Zafra-Huelva; otros trabajos serían el proyecto del ferrocarril de la línea minera de Valsequillo a Puente del Arco o su participación en una sección del ferrocarril de Madrid a Burgos y, junto con el también profesor de la Escuela Manuel Pardo, en el proyecto de otros tramos de diferentes líneas. Entre estas obras, cabe destacar el viaducto ferroviario "Pontevedra" en Redondela.

El viaducto de Pontevedra es uno de los dos puentes ferroviarios que atraviesan la villa de Redondela. Fue proyectado hacia 1878 y entró en servicio en 1884, continuando actualmente en funcionamiento. Se configura mediante tablero sobre una estructura metálica en celosía en tres tramos de 46 metros de luz, los laterales, y 57,5 metros, el central, con dos pilares, también metálicos, y arcos de piedra en los extremos. Tiene una longitud total de casi 250 metros, con una luz de 149,5 metros en el tramo metálico que está flanqueado por arcos de sillería. La altura de la rasante del viaducto es de 26,5 metros sobre el terreno en el punto central. Las pilas están formadas por un zócalo de mampostería sobre el que se apoya la estructura metálica.



Fotografía antigua del viaducto de Pontevedra

En 1876 empezó a colaborar en la revista los *Anales de la Construcción y de la Industria*, fundada por el también ingeniero y arquitecto Eduardo Saavedra, que se editó entre 1876 y 1890 y que mantuvo una importante labor facilitando la difusión de las nuevas teorías científicas y técnicas de aquella época, relacionadas con el mundo de la construcción. Formó parte de su consejo de redacción y en ella publicó un buen número de artículos sobre diversas disciplinas de ingeniería y arquitectura. Tras el cierre, colaboró esporádicamente en la *Revista de Obras Públicas* donde, en 1899 y con motivo del centenario del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, publicó un artículo titulado "Nuevos horizontes" en que exponía su idea sobre el futuro de la profesión, enfocándose no solo hacia el servicio público sino también en el ejercicio libre y el trabajo particular.

En 1877 publicó, con su compañero de promoción Juan Alonso Millán, el libro *Taquimetría. Exposición de los métodos modernos para el levantamiento de planos*, que sería utilizado como texto de esa materia durante mucho tiempo. Este asunto le seguiría interesando en los años siguientes y muchas de sus colaboraciones en la revista *Anales* versaron sobre tratados topográficos y aparatos y tablas taquimétricas.

Representó al Gobierno español en varios eventos internacionales de carácter técnico. En 1897 asistió al Congreso de Estocolmo de la Asociación Internacional para el ensayo de materiales de construcción, encuadrándose en la sección de materiales metálicos. En 1898 viajó al Congo Belga para asistir a la inauguración, el 6 de julio, del ferrocarril entre Matadí y Stanley Pool. En 1900 fue nombrado, junto con José Echegaray, delegado del Gobierno español en el Congreso Internacional de Ferrocarriles de París.

Imagen de la antigua Escuela de Ingenieros de Caminos en el Retiro. Foto @_ElRetiro

Como arquitecto, fueron muchas las obras en las que intervino. En 1875 proyectó y dirigió la casa-palacio de su tío Joaquín en Huesca y en 1877 emitió un informe sobre el mal estado de la cúpula de la basílica de San Lorenzo de dicha ciudad, fruto del cual se colocaron cuatro tirantes de hierro anclados en la base de las pechinas. En Madrid construyó diversas casas palacio y realizó también la rehabilitación de la fachada Este del Casón del Buen Retiro, que había sido dañada durante la Guerra de la Independencia, siendo su obra más destacada el proyecto del edificio de la Escuela de Caminos, en la calle Alfonso XII e inaugurado en 1889. En el ejercicio de su actividad arquitectónica intervino en el proyecto y construcción de plazas de toros, como la del Puerto de Santa María o la de Salamanca.

En 1908 entró a formar parte del Consejo de Obras Públicas en el que, en febrero de 1913, ascendió a presidente de sección, siendo nombrado en octubre de ese mismo año presidente del organismo.

Se jubiló dos meses después, en diciembre, al cumplir la edad reglamentaria de 67 años, siendo objeto de un gran homenaje por sus compañeros de profesión que fue recogido en la publicación *Madrid Científico.*

Falleció en Villagarcía de Arosa, el 12 de septiembre de 1916.

Fuentes de información biográfica:

- CARDERERA PONZÁN, Manuel. «Nuevos Horizontes». *Revista de Obras Públicas.* 1899. Nº 1267. Número extraordinario. I Centenario del Cuerpo de Ingenieros de Caminos (Monográfico).

- HERNANDO DEL CURA, Ángel. «Centenario del fallecimiento de Mariano Carderera y Ponzán, ingeniero de Caminos y arquitecto (1846-1916)». *Revista de Obras Públicas*, 3580, págs. 22-30. Octubre, 2016.

- MARTÍNEZ LEIVA, Gloria. «Ciencia en El Retiro: La Antigua Escuela de Ingenieros de Caminos». *INVESTIGART* (en red https://www.investigart.com/2017/01/31).

- MERINO DE COS, Rafael. «Los ingenieros arquitectos, Mariano Carderera Ponzán y el puente de Redondela». Sociedad Española de Historia de la Construcción. *Actas del Noveno Congreso Nacional y Primer Congreso Internacional Hispanoamericano de Historia de la Construcción*. Segovia, 13-17 octubre 2015 (en red http://www.sedhc.es/biblioteca/actas/105-Merino.pdf).

- SÁENZ RIDRUEJO, Fernando. «Mariano Carderera Ponzán». Real Academia de la Historia. *Diccionario Biográfico electrónico* (en red, http://dbe.rah.es/).

- «Mariano Carderera Ponzán, ingeniero de Caminos y arquitecto». Blog de la Escuela de Caminos, 23 de diciembre de 2016 (en red, http://bibliotecadecaminos.blogspot.com/2016/12/mariano-carderera-ponzan-ingeniero-de_23.html).

- «El viaje de Mariano Carderera al Congo Belga». Blog de la Escuela de Caminos, 19 de febrero de 2014 (en red http://bibliotecadecaminos.blogspot.com/2014/02/el-viaje-de-mariano-carderera-al-congo.html).

- *Madrid Científico*. Año XX. Número 796. "Homenaje a Carderera". Páginas 721-723. Biblioteca Nacional de España. 15 de diciembre de 1913.

- *Revista de Obras Públicas*. Número 2139. 1916, 64, tomo I. "Nota al fallecimiento de D. Mariano Carderera".

VII REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

ORDEN de 30 de septiembre de 1999 por la que se aprueba el Reglamento del Consejo de Obras Públicas (B.O.E. de 7 de octubre).

El Consejo de Obras Públicas y Urbanismo fue creado por el artículo 66 del Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, de organización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, dependiendo directamente del titular del Departamento y refundiéndose en el mismo los anteriores Consejo de Obras Públicas y Consejo de la Vivienda. Los sucesivos cambios en la organización departamental en el período comprendido entre 1985 y el momento presente, produjeron la sucesiva adscripción del Consejo a los Ministerios de Obras Públicas y Transportes (1991), Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1993) y últimamente, al Ministerio de Fomento.

La creación del Ministerio de Medio Ambiente a partir, básicamente, de las competencias en la materia que ostentaba el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, motivó que la disposición adicional tercera del Real Decreto 1886/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, determinara la adscripción orgánica del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo al Ministerio de Fomento, a través de la Subsecretaría, sin perjuicio de su dependencia funcional de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias.

La presente Orden que se dicta en desarrollo del mencionado Real Decreto, procede a la redefinición de las competencias y estructura orgánica del Consejo, conforme a las necesidades actuales, adaptándolas precisamente a esa doble dependencia funcional de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente. En este sentido el Consejo, conservando como nota sustantiva determinante su carácter técnico, constará de tres secciones destinadas, respectivamente, a atender aquellas cuestiones técnicas privativas de los dos departamentos citados y una tercera, de carácter horizontal, que conocerá e informará en aquellas materias cuya naturaleza presente un carácter neutro, al no resultar caracterizadas por la presencia de elementos sectoriales.

El nuevo Reglamento orgánico, por tanto, que se aprueba respeta los principios de organización de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y adapta el funcionamiento del Consejo a lo previsto tanto en la citada Ley como en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En su virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 40 de la Ley 6/1997, a propuesta de los Ministros de Fomento y Medio Ambiente y previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas, he resuelto:

Artículo único.

El Consejo de Obras Públicas y Urbanismo, con la nueva denominación de Consejo de Obras Públicas, se regirá por el Reglamento que se aprueba como anexo a la presente Orden.

Disposición adicional.

La aprobación de la presente Orden, la reestructuración del Consejo de Obras Públicas y la adaptación orgánica de las restantes unidades previstas no podrán originar aumento del gasto público.

Disposición derogatoria.

Queda derogado el Real Decreto 2829/1978, de 10 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento para el funcionamiento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo.

Disposición final.

La presente Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 30 de septiembre de 1999.

ÁLVAREZ-CASCOS FERNÁNDEZ

Excmos. Sres. Ministros de Fomento y Medio Ambiente.

A N E X O

Reglamento del Consejo de Obras Públicas

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Naturaleza del Consejo*.

El Consejo de Obras Públicas es el órgano colegiado superior, de carácter técnico, asesor y consultivo de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en materia de obras públicas relacionadas con la construcción, explotación, gestión y conservación de sus infraestructuras, el dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre, la vivienda y el urbanismo, los transportes terrestres y el medio ambiente, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.

Artículo 2. *Adscripción.*

1. El Consejo de Obras Públicas está adscrito orgánicamente al Ministerio de Fomento, a través de la Subsecretaría, sin perjuicio de su dependencia funcional de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias.

Artículo 3. *Funciones.*

1. El Consejo de Obras Públicas ejerce su función asesora y consultiva mediante la emisión de dictámenes en aquellos asuntos en que sea requerido por los órganos superiores y directivos de ambos Departamentos, sobre materias propias de la competencia de los mismos.

2. El Consejo podrá también desarrollar, además de la función asesora y consultiva, cuantas actividades se refieran a relaciones con organismos y entidades de Derecho público o privado, nacionales o extranjeras, para la organización, asistencia y colaboración respecto de cualesquiera clase de seminarios y congresos, así como participar en la realización de estudios y toda clase de formación en general, todo ello relacionado con el ámbito de sus competencias materiales.

Artículo 4. *Competencias.*

1. El Consejo de Obras Públicas podrá ser consultado y emitir informe sobre cualesquiera materias de la competencia de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente indicadas en el artículo 1, y, especialmente, en los siguientes casos:

a) Proyectos de Ley y de los Reglamentos para la aplicación de las mismas, así como sus modificaciones.

b) Pliegos generales de prescripciones técnicas, administrativas, instrucciones, normas y Reglamentos Técnicos que hayan de ser de aplicación general en el ámbito de las actividades de uno o de ambos Departamentos o de cualesquiera centros directivos dependientes de los mismos.

c) Planes y proyectos de carácter general, referentes a ordenación territorial, infraestructura, recursos hídricos, vivienda, urbanismo, transportes terrestres y medio ambiente.

d) Planes, anteproyectos, proyectos, ejecución y explotación y conservación de infraestructuras ferroviarias, viarias, portuarias e hidráulicas, así como actuaciones en las costas, vivienda y urbanismo y medio ambiente.

e) Anteproyectos y proyectos de obras e instalaciones de interés general por sus características técnicas, su trascendencia social o económica o por la cuantía de sus presupuestos, así como sus modificaciones sustanciales de orden técnico o económico.

f) Cualesquiera clase de cuestiones relacionadas con la contratación pública en general, bien de obras y servicios públicos, o bien de toda clase de estudios y asistencias técnicas, siempre que concurran especiales razones que, a juicio de los Centros directivos competentes, justifiquen la consulta del Consejo.

g) Determinación, protección y gestión del dominio público vial, hidráulico y marítimo-terrestre.

h) Expedientes de otorgamiento y caducidad o revocación de concesiones y autorizaciones de destacada importancia, y, en especial, de aquellos que se refieran a la gestión y explotación de servicios públicos y del dominio público.

i) Expedientes sancionadores en los que, a juicio del Centro directivo competente, concurran especiales razones que justifiquen la consulta del Consejo.

j) Asuntos de los Departamentos de Fomento y de Medio Ambiente que se sometan al dictamen del Consejo de Estado, con excepción de aquellos en los que se susciten exclusivamente cuestiones estrictamente jurídicas.

k) Expedientes en los que los informes emitidos por las unidades administrativas competentes de un Departamento resulten contradictorios en relación con la misma cuestión o materia.

l) Asuntos o expedientes en que por razones técnicas y circunstancias debidamente motivadas lo estimen conveniente los órganos superiores o directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

2. La consulta al Consejo de Obras Públicas no será preceptiva, salvo en los supuestos en los que así se decida por los Ministerios de Fomento o Medio Ambiente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. En ningún caso el informe o dictamen del Consejo de Obras Públicas será vinculante.

CAPÍTULO II

De los órganos del Consejo

Artículo 5. *Estructura orgánica.*

El Consejo de Obras Públicas está constituido por los siguientes órganos:

a) El Presidente.

b) El Pleno.

c) Las Secciones.

d) El Secretario general.

Artículo 6. *Designación del Presidente.*

El nombramiento y separación del Presidente se efectuará por Orden del Ministro de Fomento, previa conformidad del Ministro de Medio Ambiente, entre funcionarios en activo de Cuerpos de la Administración General del Estado para cuyo ingreso se exija la titulación universitaria superior, con un mínimo de veinte años de servicios en el Cuerpo de que se trate.

Artículo 7. *Composición del Consejo.*

1. El Consejo de Obras Públicas se constituye y actúa en Pleno y en Secciones.

2. El número de Consejeros será como mínimo de diez y como máximo de trece y serán nombrados por Orden del Ministro de Fomento, de entre funcionarios en activo, con una antigüedad mínima de quince años en Cuerpos y Escalas de la Administración General del Estado para cuyo ingreso se exija titulación universitaria superior, con arreglo a las normas en cada momento vigentes sobre provisión de puestos de trabajo por los funcionarios públicos.

3. En los procedimientos de selección de dichos Consejeros previstos en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo habrá representantes de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente.

Artículo 8. *Secciones del Consejo.*

1. Para una mejor ordenación de sus actividades, el Consejo trabajará organizado en Secciones.

2. En el Consejo existirán las siguientes Secciones:

a) Sección de Asuntos Generales, que conocerá de los aspectos técnicos y económicos que se refieran a la contratación pública, reclamaciones de indemnizaciones contra la Administración, caducidad y revocación de concesiones y autorizaciones, expedientes sancionadores y cuestiones suscitadas por medio de recursos administrativos y, en especial, recursos extraordinarios de revisión, tanto respecto a materias del Ministerio de Fomento como de Medio Ambiente.

b) Sección Técnica de Fomento, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Fomento.

c) Sección Técnica de Medio Ambiente, que conocerá de las cuestiones concretas de contenido eminentemente técnico y económico, en que sea consultado por los Centros directivos del Ministerio de Medio Ambiente.

3. Cada Sección se compone de un Consejero Presidente de la misma, que será libremente nombrado y separado de entre los Consejeros por el Subsecretario de Fomento, previa la conformidad del Subsecretario de Medio Ambiente en los casos de las Secciones de Asuntos Generales y Técnica de Medio Ambiente, a propuesta del Presidente del Consejo, y de los Consejeros que éste le adscriba, que serán dos como mínimo.

4. En las Secciones actuará de Ponente el Consejero que designe su Presidente y, en los asuntos que deban someterse al Pleno, será asimismo Ponente el que lo haya sido en la Sección, presentando el proyecto de dictamen aprobado por ella.

Artículo 9. *Designación del Secretario.*

El Secretario general será libremente nombrado y separado por el Subsecretario de Fomento, previa conformidad del Subsecretario de Medio Ambiente, a propuesta del Presidente del Consejo, de entre los Consejeros que formen parte del mismo.

Artículo 10. *Régimen jurídico del Presidente y los Consejeros.*

1. El Presidente y los Consejeros tendrán los derechos, deberes e incompatibilidades establecidos en la legislación de funcionarios civiles del Estado.

2. El Presidente y los Consejeros tendrán la categoría administrativa que se determine en la Relación de Puestos de Trabajo del Ministerio de Fomento.

CAPÍTULO III

De las competencias de los órganos del Consejo

Artículo 11. *Competencias del Pleno y de las Secciones.*

1. Corresponderá dictaminar al Pleno del Consejo de Obras Públicas:

a) En los asuntos que hayan de ser informados por el Consejo de Estado.

b) En materias que, siendo normalmente competencia de las Secciones acuerde el Presidente del Consejo someterlas a Pleno, bien por propia iniciativa o por solicitarlo así bien los titulares de los órganos superiores de cualquiera de los dos Ministerios de

Fomento o de Medio Ambiente, bien cualquiera de los Presidentes de Sección.

c) En las mociones, estudios o propuestas que se estime oportuno elevar a los Ministros competentes en orden a un mejor desarrollo de las actuaciones de ambos Departamentos.

2. Las Secciones del Consejo dictaminarán en todos los asuntos de su especialidad que no sean de la competencia del Pleno, pudiendo previamente estudiarse en Sección las Ponencias que cada una vaya a remitir al Pleno, si así lo acuerda el Presidente de la Sección competente.

Artículo 12. *Competencias del Presidente.*

1. Corresponde al Presidente del Consejo de Obras Públicas, además de las funciones especificadas en el artículo 23 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las siguientes:

a) Convocar las reuniones del Pleno y presidir sus sesiones.

b) Designar la Sección a que corresponda entender en cada uno de los asuntos y presidir sus sesiones cuando lo estime conveniente.

c) Someter a la decisión del Pleno aquellos asuntos, que, correspondiendo de ordinario a las Secciones, precisen a su juicio el dictamen de aquél.

d) Ordenar los estudios, trabajos o colaboraciones que se requieran de la Secretaría General.

e) Adscribir los Consejeros a las diversas Secciones, según lo estime en cada momento más conveniente para el buen funcionamiento del Consejo, así como modificar su adscripción, oídos los Presidentes de Sección. La adscripción de los Consejeros a las Secciones Técnicas precisará de la previa conformidad del Subsecretario que corresponda.

f) Autorizar con su firma la documentación que afecte o se relacione con el Consejo como unidad orgánica.

g) Dictar cuantas instrucciones de régimen interior procedan para el mejor y más pronto despacho de los asuntos encomendados al Consejo.

h) Recabar las informaciones o la asistencia al Consejo de personal facultativo de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, cuando lo aconseje el mejor despacho de los asuntos, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.2.

i) Elevar a los órganos competentes del Ministerio de Fomento cuantas propuestas considere oportunas para el mejor funcionamiento del Consejo, así como proponer el presupuesto anual de gastos del mismo.

j) Distribuir los créditos asignados al Consejo y controlar la administración eficaz y eficiente de los mismos.

k) Autorizar o, en su caso, proponer a los órganos directivos competentes cualquiera clase de actividad de las indicadas en el artículo 3.2 de este Reglamento.

2. El Presidente de Sección de más antiguo nombramiento sustituirá al Presidente en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, con las mismas facultades y obligaciones de aquél. Asimismo, colaborará en el ejercicio de las funciones que incumben al Presidente y realizará las misiones que especialmente éste le encomiende.

Artículo 13. *Competencias de los Presidentes de Sección.*

Corresponde a los Presidentes de Sección:

a) Convocar y presidir las reuniones de la Sección.

b) Designar los Ponentes y el Secretario de Actas y distribuir entre los Consejeros de la Sección los asuntos que hayan de dictaminarse.

c) Autorizar los dictámenes o propuestas aprobados en las reuniones de la Sección.

d) Actuar como Ponente para el despacho de los asuntos, cuando lo considere necesario.

e) Recabar del Presidente del Consejo la solicitud de cualquier antecedente o información que considere imprescindible para el despacho de las ponencias o informes, así como proponer cuanto estime conveniente para el mejor funcionamiento del Consejo o de la Sección.

Artículo 14. *Competencias del Secretario.*

Corresponde al Consejero-Secretario general, además de las previstas en el artículo 25.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las siguientes funciones:

a) Coordinar los estudios o trabajos que se le puedan encomendar.

b) Distribuir los asuntos entre los funcionarios adscritos a la Secretaría General y remitirlos a las Secciones.

c) Mantener al día la información y documentación que el Consejo pueda necesitar, con la informatización precisa para ello.

d) Colaborar con los Consejeros que actúen de ponentes mediante la preparación documental de los asuntos y el asesoramiento que por los mismos le sea solicitado.

e) Llevar un Libro de Actas visado por el Presidente y suscribir cuantas certificaciones sean pertinentes.

f) Elaborar anualmente la Memoria de actividades del Consejo y someterla a la aprobación del Pleno.

g) Proponer la distribución del personal entre las diversas dependencias y servicios y vigilar su disciplina y rendimiento en el trabajo.

h) Elaborar y elevar al Presidente del Consejo el proyecto de presupuesto.

i) Preparar los documentos de salida, firmar la correspondencia y documentos que no correspondan al Presidente y vigilar el Registro del Consejo.

CAPÍTULO IV

Del funcionamiento del Consejo

Artículo 15. *Régimen jurídico*.

El funcionamiento del Consejo en Pleno y en Secciones se regirá por lo establecido en el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 16. *Consultas y peticiones de informe.*

1. Las consultas y peticiones de informes del Consejo se ordenarán por los Ministros y por los órganos superiores y directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente. Cualquier consulta que no venga suscrita en esta forma, habrá de ser devuelta para subsanación al órgano o autoridad que la hubiese formulado.

2. El Consejo de Obras Públicas elevará una Memoria anual de actividades a los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente en la que, con ocasión de exponer los trabajos del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones y sugerencias que resulten de los asuntos consultados en aras de un mejor funcionamiento de la actividad de ambos Departamentos.

Artículo 17. *Emisión de informes*.

Los informes del Consejo, excepto cuando se refieran a proyectos de disposiciones elaborados por los Ministerios de Fomento o de Medio Ambiente, serán posteriores a los informes de los Servicios y Organismos dependientes de los Ministerios, y, en su caso, anteriores a los de las Abogacías del Estado de los citados Departamentos, de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado y al dictamen del Consejo de Estado.

Artículo 18. *Documentación preceptiva.*

1. A la petición de informes o consultas se acompañará el expediente y toda la documentación necesaria para su estudio. También se indicará si ha de ser dictaminada por el Pleno, cuando reglamentariamente no esté dispuesto y así se desee, y si tiene carácter de urgencia.

2. Los expedientes remitidos al Consejo para que emita el dictamen solicitado deberán concretar la propuesta articulada, en su caso, de las resoluciones que se estimen convenientes por la Unidad a la que corresponda formularla, una vez que haya quedado terminado el proceso de tramitación de los mismos, salvo que se trate de consultas sobre materias concretas para formar mejor criterio.

3. El Consejo podrá devolver los expedientes en que no se cumpla el requisito del artículo anterior, a fin de que se subsane el defecto observado. Asimismo devolverá los expedientes, sin entrar en el fondo del asunto, cuando con posterioridad al trámite de audiencia a los interesados se hayan producido hechos o circunstancias que exijan la reproducción de dicho trámite.

Artículo 19. *Información complementaria.*

1. Para la elaboración de sus dictámenes, y, en general, el cumplimiento de las funciones que le son propias, el Consejo podrá recabar de los Servicios y Organismos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, los datos, información y estudios realizados que estime convenientes. También podrá comunicarse con otras Entidades y Organismos por los cauces establecidos en las Leyes y Reglamentos, y establecer comunicación directa con Centros análogos del extranjero o con aquellas Corporaciones o Sociedades que tengan relación con su ámbito de actividades.

2. Si el Consejo, en cualquiera de sus formas de actuación, estima precisas para ésta la obtención de datos o informes verbales o escritos de un órgano o funcionario de los citados Ministerios, podrá recabarlos directamente del Jefe respectivo. Los funcionarios en caso necesario, acudirán con voz pero sin voto a las reuniones en que hayan de ser oídos, a cuyo efecto se les citará oportunamente.

3. Si para emitir el dictamen fuera preciso visitar a personas, entidades, obras o servicios a que se refiera el asunto, el Presidente del Consejo tomará el correspondiente acuerdo, recabando del Departamento que proceda la aprobación del gasto, cuando el Consejo no disponga de crédito al efecto.

Artículo 20. *Comunicación de las resoluciones.*

Las resoluciones que recaigan sobre los asuntos sometidos a informe del Consejo en Pleno o de sus Secciones deberán comunicarse al Consejo, siempre que aquéllas difieran parcial o totalmente del dictamen emitido. Asimismo, el Consejo podrá recabar cuantas resoluciones hayan recaído en asuntos sobre los que haya previamente dictaminado.

Artículo 21. *Deber de informar del Consejo.*

1. El Consejo de Obras Públicas, en el ámbito del contenido del artículo 4, no podrá alegar supuesta incompetencia o cualquier otra causa para eludir la emisión de los dictámenes o informes cuya consulta le haya sido instada conforme a lo previsto en el presente Reglamento. No obstante podrá aplazarla cuando observe la falta de antecedentes o deficiencias en la tramitación de los expedientes, hasta que se subsanen, proponiendo las oportunas actuaciones del órgano que decretó la consulta o informe.

2. Cuando el cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior lo precise, el Consejo podrá recabar cuanta colaboración sea necesaria de cualquiera clase de órganos y entidades públicas o privadas, correspondiendo al Presidente del Consejo acordar la existencia de esta circunstancia, así como formular las pertinentes propuestas en orden al establecimiento de dicha colaboración.

Artículo 22. *Dictámenes del Pleno.*

Los dictámenes del Pleno del Consejo serán remitidos a la autoridad consultante, con la firma del Presidente del Consejo y del Consejero-Secretario general, indicando al margen los nombres de los Consejeros asistentes, si fueron aprobados por unanimidad o por mayoría y acompañados, en su caso, de los votos particulares.

Artículo 23. *Dictámenes de las Secciones.*

Los dictámenes de las Secciones serán firmados por el Presidente de la Sección y el Consejero-Secretario general, con los mismos requisitos e indicaciones establecidos en el artículo anterior. Su remisión a la autoridad consultante se hará por el Presidente del Consejo.

Artículo 24. *Procedimiento de actuación de las Secciones.*

1. El procedimiento de actuación en las Secciones será análogo al establecido para las sesiones de Pleno.

2. Cuando en un asunto se hubiera recabado la colaboración del Consejero-Secretario general y de ella se dedujera un informe, éste podrá incorporarse al expediente, si así lo estima oportuno la Sección.

Artículo 25. *Ponencias extraordinarias.*

1. Cuando por la índole de los asuntos sometidos a consulta o la especialidad de los mismos lo requiera, o no haya sido posible la aprobación en Pleno de un dictamen, se formarán Ponencias extraordinarias, al solo efecto de la preparación del proyecto de dictamen correspondiente.

2. Las Ponencias extraordinarias serán designadas por el Presidente del Consejo.

3. Las Ponencias extraordinarias funcionarán de acuerdo con las normas establecidas para el funcionamiento de las Secciones y, eventualmente, con las particularidades y los plazos que el Presidente del Consejo señale en cada caso.

Artículo 26. *Elaboración de los dictámenes.*

1. En todos los asuntos sometidos a dictamen del Consejo será base del mismo una ponencia oral o escrita preparada por el Consejero que, en cada caso, se designe por el Presidente de la Sección correspondiente o del Consejo si se tratara de Ponencias extraordinarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.4.

2. Cada Consejero expondrá resumidamente el contenido y consideraciones de sus Ponencias en el Pleno o Sección, correspondiéndole también la redacción de los dictámenes según hayan sido aprobados por el órgano competente del Consejo.

Artículo 27. *Plazo y orden para la emisión de informes.*

1. El Consejo emitirá su dictamen o informe en el plazo máximo de dos meses, salvo que el órgano consultante, por razones de urgencia, lo solicite en un plazo menor que no podrá ser inferior a diez días.

2. Los plazos señalados en el párrafo anterior empezarán a contar desde el día siguiente a la entrada del expediente completo en el Registro del Consejo.

3. Los expedientes elevados a la consideración del Consejo serán dictaminados según su orden de entrada, salvo aquellos en los que por el Presidente del Consejo se aprecie la existencia de razones de urgencia.

Artículo 28. *Interpretación del Reglamento.*

Las dudas de interpretación de este Reglamento se resolverán por el Presidente del Consejo, oídos los Presidentes de Sección, con los asesoramientos que estime oportunos. Estas resoluciones serán notificadas a los Subsecretarios de Fomento y de Medio Ambiente, y constituirán criterio de interpretación en tanto éstos, en el marco de sus respectivas competencias, no dispongan otra cosa.

MINISTERIO DE FOMENTO

Orden comunicada, de 25 de enero de 2005, por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas

La Ley Orgánica 3/1994, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, limita la emisión del dictamen preceptivo del Alto Cuerpo Consultivo, por lo que respecta a las reclamaciones formuladas ante la Administración General del Estado en concepto de indemnización de daños y perjuicios, a aquéllas de cuantía igual o superior a seis mil euros.

La innovación introducida por la Ley Orgánica aconseja, asimismo, precisar el régimen de funcionamiento del Consejo de Obras Públicas, sin detrimento en cualquier caso de las garantías del procedimiento cuando su informe técnico resulte pertinente, adecuando a lo previsto en dicha Ley Orgánica el umbral que para la emisión preceptiva de informe por parte del Consejo de Obras Públicas en los expedientes de responsabilidad patrimonial estableció la Orden Comunicada del Ministro de Fomento de 25 de octubre de 1999.

En su virtud, considerando la naturaleza y entidad de los asuntos en los que, de conformidad con el Reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia de 30 de septiembre, procede recabar el informe de dicho órgano colegiado, he resuelto:

Primero. Deberán someterse preceptiva-mente a informe del Consejo de Obras Públicas los expedientes incluidos en el artículo 4.1.j) de su Reglamento (aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia de 30 de septiembre de 1999).

Segundo. La consulta al Consejo de Obras Públicas será, en consecuencia, potestativa, de conformidad con el artículo 4.2 del mencionado Reglamento, en los expedientes de reclamaciones patrimoniales, en concepto de daños y perjuicios, en los que el importe de lo reclamado sea inferior a seis mil euros. En el caso de que hubiera varios damnificados o se acordara la acumulación de expedientes se computará, a los efectos indicados, la suma de los importes de todas las reclamaciones formuladas.

Tercero. Queda derogada la Orden comunicada del Ministro de Fomento, de 25 de octubre de 1999, por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas.

Madrid, 25 de enero de 2005

LA MINISTRA DE FOMENTO

Magdalena Álvarez Arza

Excmo. Sr. Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, Ilmos. e Ilmas. Sres. y Sras. Subsecretaria, Secretario General de Infraestructuras, Secretario General de Transportes, Directores Generales y Secretario General Técnico del Departamento, Presidentes y Directores de Organismos Públicos Adscritos al Departamento.

MINISTERIO DE FOMENTO

Orden comunicada, de 26 de abril de 2006, por la que se establecen instrucciones para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

El instituto de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, reconocido por los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución, está regulado por el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Al objeto de tramitar con criterios de homogeneidad los expedientes de responsabilidad patrimonial del Ministerio de Fomento, en fecha 29 de septiembre de 1998 se dictó la "Orden Comunicada por la que se establecen instrucciones para la tramitación intradepartamental de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial", mediante la cual se regulaba la actuación de las Unidades Departamentales que intervenían en la tramitación de expedientes indemnizatorios.

Asimismo, con fecha 31 de mayo de 1999 el Excmo. Sr. Ministro de Fomento dictó Instrucciones complementarias en desarrollo de la Orden anterior, relativas a la comunicación de iniciación de expedientes prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El incremento que se produjo en el número de reclamaciones patrimoniales de la Administración sustanciadas ante el Ministerio de Fomento, hizo necesario reestructurar las unidades de gestión que tramitan estos procedimientos. En tal sentido, con fecha 5 de junio de 2002 se dictó la Resolución conjunta de las Subsecretarías de los Ministerios de Fomento y de Administraciones Públicas, por la que se dictan instrucciones, en materia de procedimientos de responsabilidad patrimonial, a las Áreas Funcionales de Fomento de determinadas Delegaciones de Gobierno.

El objetivo de dicha Resolución fue conseguir la colaboración de las Áreas Funcionales de Fomento de las Delegaciones del Gobierno de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Principado de Asturias, Región de Murcia y Comunidad Valenciana en la tramitación de los procedimientos y en la formulación de las correspondientes propuestas de resolución, referentes a las reclamaciones de indemnización formuladas al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los daños derivados del servicio público de carreteras de titularidad estatal que discurran por la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando el importe de la indemnización reclamada no supere la cantidad de doce mil euros. Todo ello bajo la supervisión y coordinación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, a través de la Vicesecretaría General Técnica (Área de Responsabilidad Patrimonial).

Pese a la importancia que han tenido las anteriores medidas para agilizar la tramitación de las solicitudes de indemnización, el continuo incremento en el número de las mismas hace necesaria la revisión del modelo vigente en todos sus aspectos, tanto organizativos como tecnológicos y procedimentales.

El desarrollo continuo que experimentan las nuevas tecnologías hace posible el diseño e implementación de un nuevo programa informático que facilite tanto la gestión de las solicitudes como el control de las mismas. En las solicitudes de tramitación más sencilla (aquellas en las que se solicita una indemnización de importe inferior o igual a 6.000€) se logran superiores niveles de eficacia y eficiencia: el elevado número de solicitudes que responden a una misma causa permite la tramitación simultánea de todas ellas, con la consiguiente reducción en los tiempos de instrucción y resolución.

En consecuencia se hace necesario actualizar las normas internas reguladoras de la tramitación de los expedientes de indemnización patrimonial del Departamento.

En su virtud, y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 21 de la Ley 30/1992, he resuelto que en los expedientes relativos a las reclamaciones en que los particulares soliciten indemnizaciones por daños o perjuicios que atribuyan al funcionamiento de los Servicios del Departamento, las Unidades que en ellos intervengan habrán de actuar de acuerdo con las siguientes

INSTRUCCIONES

1. *Órgano Instructor*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12.1.i del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, el Órgano Instructor de estos expedientes es la Secretaría General Técnica, correspondiéndole la realización de cuantos trámites sean necesarios para ello, así como la elaboración de las correspondientes propuestas de resolución, actuaciones que realizará a través de la Vicesecretaría General Técnica (artículo 12.3 del Decreto de Estructura Orgánica antes citado) y del Área de Responsabilidad Patrimonial, a la misma adscrita.

Para una adecuada tramitación de los expedientes, el Área de Responsabilidad Patrimonial, en el ejercicio de sus funciones instructoras, podrá requerir de los Servicios Centrales y Periféricos del Departamento cuantos informes y actuaciones considere necesarios, debiendo éstos prestar la colaboración que se les solicite.

Toda la información a los reclamantes sobre el estado de tramitación de sus expedientes se facilitará por la Vicesecretaría General Técnica.

2. *Remisión de las Reclamaciones*

2.1.- Las Demarcaciones, Áreas de Fomento o Unidades Periféricas en las que se presenten reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración remitirán, en el plazo máximo de 10 días, al Área de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General Técnica, la reclamación recibida con su documentación, acompañando en su caso el informe preceptivo a que se hace referencia en el apartado 2.2 de esta Orden.

2.2.- Si los hechos por los que se reclama hacen referencia a una materia de la competencia de la Unidad o Servicio en que se reciba la reclamación, éstos deberán acompañar, junto a la reclamación recibida y siempre dentro del plazo señalado de diez días, un informe completo sobre el contenido de la reclamación, en el que deberán pronunciarse, de forma clara y precisa, sobre los siguientes extremos, cuando procedan según el contenido de las reclamaciones:

a) Realidad y certeza del evento lesivo causante de los daños, con indicación expresa del lugar y fecha de producción, así como de cualquier otra circunstancia que pudiera haber sido relevante en su origen o desarrollo.

b) Existencia, o no, de una relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Público y los daños por los que se reclame. En los casos en que se tuviera constancia de que la responsabilidad es atribuible a otras Administraciones o entidades dependientes del sector público, se hará constar así en el informe.

c) Concurrencia de fuerza mayor, de actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero, o incidencia de cualquier otro elemento ajeno al Servicio Público que pudiera romper el eventual nexo de causalidad entre el mismo y los daños sufridos. Especialmente se indicará la intensidad en la utilización de la vía a la hora en que se produjeron los hechos.

d) Descripción de las actuaciones previamente realizadas por la Administración que pudieran tener conexión con el asunto: existencia de expediente expropiatorio, de autorizaciones o licencias, etc. En tales casos, se remitirán los antecedentes documentales correspondientes.

e) Indicación de las actuaciones seguidas con ocasión de los hechos denunciados o con posterioridad a los mismos: modificación de trazado o señalización de la carretera, mejora de firmes, etc. Igualmente, se informará de las actuaciones realizadas por otros Órganos o Administraciones, si se tuviera conocimiento de ellos: existencia de atestado policial, apertura de procedimiento judicial, etc. En caso de disponerse de ella, se remitirá también esta documentación.

f) Aspectos técnicos a tener en cuenta en la producción del daño con remisión, en su caso, de planos, proyectos u otros documentos técnicos.

g) Cuantificación económica de los daños sufridos, con pronunciamiento, en su caso, sobre la cuantificación realizada por el reclamante.

h) Existencia de empresa contratista de las obras o encargada de su mantenimiento a la que pudiera imputarse algún grado de responsabilidad en los daños denunciados. En tal caso, indicación de su nombre y dirección (lo mismo para empresas concesionarias de un Servicio Público). Asimismo se señalará expresamente la hora en que se realizó el último recorrido por el lugar de los hechos antes de que se produjesen los mismos.

3. *Instrucción de los Expedientes*

Los Servicios Periféricos y demás Unidades del Departamento seguirán las indicaciones que reciban del Área de Responsabilidad Patrimonial, para la realización de los trámites que sean necesarios para una adecuada instrucción del expediente.

Salvo indicación en sentido contrario de la Unidad Instructora, los trámites que se encomienden o soliciten por la misma a otras Unidades o Servicios del Departamento se llevarán a cabo por éstos en el plazo máximo de treinta días, salvo la emisión de informes, que deberán evacuarse en el plazo de diez días, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 83.2 de la Ley 30/1992.

4. *Vista y audiencia*

Finalizada la instrucción del expediente y con carácter previo a la elaboración de la correspondiente "propuesta de resolución" se pondrá aquél de manifiesto al reclamante y, en su caso, a cualquier otro interesado que pudiera resultar afectado por la Resolución que en su día se dicte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento aprobado por el R.D. 429/1993 y teniendo en cuenta, en su caso, las limitaciones a este derecho contempladas en el artículo 37 de la Ley 30/1992.

Este trámite se llevará a cabo, habitualmente, en la propia sede de la Unidad Instructora. Excepcionalmente, podrá realizarse en las dependencias periféricas del Departamento para mayor facilidad de los particulares.

Al notificar a los interesados la iniciación de este trámite, se les facilitará copia, al menos, de los documentos e informes oficiales obrantes en el expediente y se les concederá un plazo no inferior a diez días ni superior a quince para que remitan a la Unidad Instructora las alegaciones que estimen pertinentes.

5. *Elaboración de Propuestas y Emisión de Informes*

Corresponde al Órgano Instructor la elaboración de las correspondientes "propuestas de resolución" una vez finalizada la tramitación de los expedientes, así como requerir, con posterioridad a la elaboración

de la propuesta, cuantos informes o dictámenes sean preceptivos o se consideren de utilidad (salvo los que deba emitir el Consejo de Estado que le serán solicitados por la Titular del Departamento, de acuerdo con la normativa de aplicación).

6. *Tramitación Económica, Firma y Ejecución de las Resoluciones*

Recibidos los informes y dictámenes antes señalados y con carácter previo a la firma por el Titular del Departamento de las Resoluciones que conlleven el pago de una indemnización, el Órgano Instructor, requerirá de la Dirección General o Unidad del Departamento que corresponda, en razón de la materia, la habilitación del crédito oportuno, con la subsiguiente expedición del correspondiente documento contable de retención de crédito (RC), que deberá ser enviado en el plazo de diez días al Área de Responsabilidad Patrimonial, para que obre en el expediente. A tal fin, las Direcciones Generales del Departamento realizarán las previsiones oportunas con ocasión de la confección de sus presupuestos anuales.

Recibido el documento contable de retención de crédito (RC) se remitirá el expediente por el Órgano Instructor, para su fiscalización previa, a la Intervención Delegada del Departamento o a la Intervención General de la Administración del Estado, tras lo cual elevará al Titular del Departamento la Resolución correspondiente para su firma, si procede.

Firmada la Resolución por el Titular del Departamento, el Área de Responsabilidad Patrimonial procederá a notificar la Resolución recaída a los interesados, con los apercibimientos legales correspondientes, así como a comunicarla a los Servicios del Departamento a los que pueda afectar y a los Órganos que hayan informado el expediente o que deban intervenir en su efectiva ejecución.

Corresponderá a las Direcciones Generales que hayan habilitado el crédito presupuestario, realizar las actuaciones precisas para el pago efectivo al perjudicado de la indemnización acordada (autorización del gasto, ordenación del pago, comunicación al Tesoro, etc.); actuaciones que deberán realizarse en el plazo máximo de treinta días.

7. *Responsabilidad de Empresas Contratistas*

En aquellos casos en que, planteada una reclamación administrativa, la responsabilidad de los daños alegados pudiera ser atribuible, en todo o en parte, a un Contratista, la Unidad Instructora dará audiencia del expediente al Contratista para que presente alegaciones sobre las que posteriormente se pronunciará la propuesta de resolución, en la que, si procede, se declarará la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de lo establecido en el artículo 97 de la LCAP.

8. *Responsabilidad Patrimonial de las Autoridades y Personal del Departamento*

En los casos en que con ocasión de la sustanciación de un expediente de responsabilidad patrimonial aparezcan elementos de los que pudiera deducirse la procedencia de exigir, o repetir, la responsabilidad patrimonial que corresponda sobre cualquier autoridad o personal del Departamento, la Secretaría General Técnica lo pondrá en conocimiento de la Subsecretaría, a los efectos oportunos y, en particular, por si decidiera ordenar a la Inspección de Servicios la incoación del expediente previsto al efecto en el artículo 21 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993.

9. *Reclamaciones dirigidas a Organismos Autónomos o a Entidades Públicas Empresariales adscritos al Departamento*

En aplicación del artículo 65 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, corresponde a los Consejos de Administración de las entidades públicas Autoridades Portuarias, Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Renfe-Operadora y Ente Público Ferrocarriles de Vía Estrecha, resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial a que se refiere el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Los restantes Organismos Públicos adscritos al Departamento que no tuvieran estatutariamente reconocida la facultad de resolver reclamaciones patrimoniales, iniciarán e instruirán los procedimientos de responsabilidad patrimonial en materia de su competencia, remitiendo la propuesta de resolución a la Secretaría General Técnica del Departamento para que por la misma se recaben los preceptivos dictámenes previos a que por la Ministra de Fomento se dicte la oportuna Resolución.

10. *Cumplimiento de Términos y Plazos*

La vigente regulación del Procedimiento Administrativo es especialmente rigurosa en lo que se refiere al cumplimiento de los plazos y términos, llegando a establecer en el artículo 41 de la Ley 30/1992, la responsabilidad personal del funcionario o Autoridad que no velase por el cumplimiento de los mismos. Por ello, un reiterado incumplimiento de los plazos previstos para la remisión al Área de Responsabilidad Patrimonial de las reclamaciones que se reciban o de los informes o actuaciones que por las Unidades Instructoras se soliciten podrá dar lugar a que tales hechos se pongan en conocimiento de la Inspección de Servicios del Departamento a los efectos oportunos.

11. *Disposición Adicional*

La Orden Comunicada de 25 de enero de 2005 por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas se modifica en los siguientes términos:

El apartado Primero quedará redactado del siguiente modo:

"Primero. Deberán someterse preceptivamente a informe del Consejo de Obras Públicas los expedientes incluidos en el artículo 4.1.j) de su Reglamento, aprobado por O.M. de 30 de septiembre de 1999, con excepción de los relacionados con reclamaciones patrimoniales en concepto de daños y perjuicios, cualquiera que sea el importe de lo reclamado".

El apartado segundo quedará redactado del siguiente modo:

"Segundo. La consulta al Consejo de Obras Públicas será en consecuencia potestativa, de conformidad con el artículo 4.2 del mencionado Reglamento, en los expedientes de reclamaciones patrimoniales en concepto de daños y perjuicios".

12. *Disposición Transitoria*

Conforme a lo dispuesto en la Orden Comunicada de 21 de abril de 2003, las Áreas Funcionales de Fomento, tenían encomendada la tramitación de los procedimientos y la formulación de las correspondientes propuestas de resolución, referentes a las reclamaciones de indemnización formuladas al amparo del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los daños derivados del servicio público de carreteras de titularidad estatal que discurran por la correspondiente Comunidad Autónoma, cuando el importe de la indemnización reclamada no supere la cantidad de doce mil euros, bajo la supervisión y coordinación de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, a través de la Vicesecretaría General Técnica.

Las Áreas Funcionales de Fomento continuarán con la instrucción de los expedientes que siguen en tramitación hasta que haya sido realizado el trámite de vista y audiencia. Dentro de los tres días siguientes a aquel en que finalice dicho trámite remitirán el expediente con todas las actuaciones realizadas al Área de Responsabilidad Patrimonial de la Vicesecretaría General Técnica.

Las anteriores actuaciones habrán de realizarse antes del 1 de septiembre del 2006.

13. *Disposición Derogatoria*

Quedan sin efecto las Ordenes Comunicadas de 29 de septiembre de 1998, de 21 de abril de 2003 y cualquier otra Circular o Instrucción de Servicio que regule la tramitación de las Reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial de la Administración.

14. *Entrada en Vigor*

La presente Orden Comunicada entrará en vigor el día siguiente al de su aprobación.

Madrid, a 26 de abril de 2006

LA MINISTRA DE FOMENTO,

Magdalena Álvarez Arza

CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

Acuerdo del Consejo de Obras Públicas, del 13 de julio de 2006, sobre las convocatorias de reunión del pleno y las secciones de dicho Órgano colegiado

La operatividad y eficacia de los servicios públicos precisa, entre otras actuaciones, de la adopción de cuantas medidas sean necesarias, dentro del marco legal, para la consecución de tal fin.

A esta realidad no son ajenos los Órganos colegiados y su régimen de funcionamiento, de manera que, siendo específico su procedimiento de actuación, habrán de arbitrarse medidas adecuadas que faciliten el desarrollo de su actividad en cualquier momento y circunstancia.

En este contexto, el Consejo de Obras Públicas entiende que es preciso flexibilizar la rigidez en materia de exigencia de asistencias, para garantizar su funcionamiento en períodos vacacionales o en los que, por cualquier otro motivo (enfermedades, comisiones de servicio, etc.) se produzcan ausencias de algunos de sus miembros que podrían provocar la imposibilidad de alcanzar el quórum necesario para su constitución y actuación, tanto en Pleno como en Secciones.

En consecuencia y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Pleno del Consejo de Obras Públicas, en reunión celebrada el 13 de julio de 2006, acuerda, por unanimidad:

Primero

El régimen de cada una de las sesiones del Consejo de Obras Públicas, en Pleno o en Sección, podrá realizarse en primera y segunda convocatoria.

Segundo

Para la válida constitución del Pleno o de las Secciones del Consejo de Obras Públicas, a afectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá, en primera convocatoria, la presencia del Presidente y del Secretario o, en su caso, de quienes les sustituyan, y alcanzándose, al menos, la mitad de sus miembros, salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

Tercero

Para la válida constitución del Pleno o de las Secciones del Consejo de Obras Públicas, a afectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá, en segunda convocatoria, la presencia del Presidente y del Secretario o, en su caso, de quienes les sustituyan, y alcanzándose, al menos, la tercera parte de sus miembros.

Madrid, 13 de julio de 2006

EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO,

Alberto Pastor Alonso de Prado

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO,

Manuel L. Martín Antón