



Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:  
[www.fomento.gob.es](http://www.fomento.gob.es)

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Título de la obra: **Memoria 2013 Consejo de Obras Públicas**  
Autor: **Consejo de Obras Públicas, Subsecretaría; Ministerio de Fomento**  
Año de edición: **julio 2014**

**Edición digital:**

1ª edición electrónica: julio 2014

Formato: PDF

Tamaño: 14 MB

NIPO: 161-14-079-0

Edita:

Centro de Publicaciones  
Secretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento©

**Aviso Legal:** Todos los derechos reservados. Esta publicación no podrá ser reproducida ni en todo, ni en parte, ni transmitida por sistema de recuperación de información en ninguna forma ni en ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico o cualquier otro.



# memoria 2013

---

Consejo  
de Obras Públicas



---

Los artículos 14.f) y 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.
I INTRODUCCIÓN .....	5
II RESUMEN DE ACTIVIDADES .....	7
III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS .....	27
III.1. Aspectos generales y de procedimiento .....	28
III.1.1. Presentación de documentación .....	28
III.1.2. Dictámenes e informes del Consejo de Obras Públicas .....	28
III.1.3. La ausencia de competencia .....	29
III.1.4. La acción de regreso .....	30
III.2. Expedientes relativos a reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración .....	31
III.2.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes .....	31
III.2.2. Responsabilidad patrimonial por daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas .....	33
III.2.3. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones .....	34
III.2.4. Expedientes de daños por desbordamiento de ríos y arroyos .....	35
III.2.5. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales extracontractuales .....	37
III.2.6. La fuerza mayor en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual .....	38
III.2.7. La inversión de la carga de la prueba .....	39
III.2.8. El IVA en las reclamaciones patrimoniales .....	41
III.3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras .....	42
III.3.1. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales .....	42
III.3.2. Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas .....	45

	Pág.
III.3.3. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios .....	45
III.3.4. 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 .....	46
III.3.5. Reclamaciones por suspensiones temporales de contratos de obras públicas .....	47
III.3.6. Costes indemnizables en las suspensiones temporales de obras .....	49
III.3.7. La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público con plazo de ejecución inicial inferior a un año .....	51
III.3.8. La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público .....	53
III.3.9. Desequilibrios económicos por circunstancias imprevisibles en los contratos de obras del Sector público .....	54
III.3.10. Daños producidos por causa de fuerza mayor .....	57
III.3.11. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre Administraciones Públicas .....	59
III.3.12. Contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras .....	59
III.4. Tramitación de expedientes de caducidad de concesiones en el ámbito del dominio público portuario .....	60
III.4.1. El plazo para tramitar y resolver .....	60
III.4.2. El instructor (o la unidad instructora) y el órgano resolutorio .....	61
III.4.3. Situaciones concursales .....	62
III.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones .....	62
III.5.1. La regulación de las obras públicas .....	62
III.5.2. Normativa técnica sobre obras públicas .....	64
III.5.3. La selección de inversiones .....	64
IV PERSONAL DEL CONSEJO .....	67
V RESEÑA HISTÓRICA .....	69
VI RELACIÓN Y GALERÍA DE PRESIDENTES .....	75
VII REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO .....	85

La presente Memoria del Consejo de Obras Públicas, correspondiente al año 2013 fue aprobada por el Pleno en su sesión ordinaria n° 8, celebrada el día 14 de mayo de 2014.

Se ha elaborado 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 establecen la obligatoriedad de elaborar y elevar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente 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»*.

Consecuentemente, esta Memoria consta de siete capítulos en los que se da cuenta, fundamentalmente, de la organización y de la actividad del Consejo de Obras Públicas durante el mencionado año y de las consideraciones y propuestas que se refieren al funcionamiento de los servicios públicos y que han surgido como consecuencia del ejercicio de la función consultiva que le corresponde.





A lo largo del año 2013 el Consejo de Obras Públicas ha desarrollado su actividad reglamentaria habitual con especial incidencia en su función básica, referente a la emisión de dictámenes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de su vigente Reglamento y en atención a las peticiones que se le han formulado desde los Departamentos de Fomento (dependencia orgánica y funcional) y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (dependencia funcional).

Las consultas demandadas han sido remitidas al Consejo por los órganos superiores y directivos de ambos Ministerios, a través de los cauces reglamentariamente establecidos.

Durante el ejercicio 2013 tuvieron entrada en el Consejo 116 expedientes para informe. El total de asuntos sobre los que actuar ascendió a 141, incluyendo 25 que al final del año 2012 estaban pendientes de dictamen. Se despacharon 124 expedientes (incluyendo 10 devueltos directamente por las Secciones), permaneciendo aún en estudio 17 asuntos al final del año y que, por tanto, pasaron al ejercicio 2014. Conviene precisar al respecto, que se han considerado como expedientes:

- **Entrados:** los que lo han hecho en el Consejo de Obras Públicas durante 2013.
- **A dictaminar:** los que resultan de agregar a los expedientes entrados en dicho ejercicio los pendientes del año anterior.
- **Despachados:** los vistos en cualquier sentido tanto en Sesión Plenaria como en Sección, aunque en este último caso no se elevaran al Pleno del Consejo.
- **Pendientes:** los que han quedado sin dictaminar al finalizar el pasado año 2013 y que serán objeto de tratamiento en el ejercicio 2014.

En el cuadro siguiente se incluye la distribución de los expedientes despachados durante 2013 con emisión de dictamen por el Pleno, en función de las solicitudes, clasificada según los Centros directivos de los Departamentos ministeriales remitentes:

PROCEDENCIA DE LAS CONSULTAS	N.º	%
<b>Ministerio de Fomento</b>	<b>94</b>	<b>82,5%</b>
Dirección General de Carreteras	15	
Secretaría General Técnica	60	
Subdirección General de Administración y Gestión Financiera (Inspección de Fomento)	2	
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda	17	
<b>Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente</b>	<b>20</b>	<b>17,5%</b>
Dirección General del Agua	3	
Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar	4	
Secretaría General Técnica	11	
Subsecretaría	2	
<b>TOTAL CONSULTAS</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

El Consejo se reunió 82 veces en Sección (Secciones de Asuntos Generales, Técnica de Fomento y Técnica de Medio Ambiente), estudiando y discutiendo los expedientes asignados con objeto de preparar las propuestas de dictamen para su elevación, en su caso, al Pleno del Consejo. Del total de expedientes tratados (124), 10 fueron devueltos a los Servicios instructores directamente por las Secciones del Consejo (2 del ejercicio 2012 y 8 del 2013). El motivo fue la solicitud de información complementaria para la subsanación de deficiencias o carencias detectadas en las instrucciones practicadas, salvo en uno de dichos casos en el que el expediente fue dictaminado directamente por la Sección.

El Pleno se reunió en 20 ocasiones con objeto de analizar en primera instancia un total de 114 ponencias, que fueron expuestas y debatidas, aprobándose 107 de ellas, de las cuales, 73 lo fueron por unanimidad y 34 por mayoría, mientras que en 6 casos los expedientes, tras ser discutidos, fueron inadmitidos por el Pleno, devolviéndose a los correspondientes Servicios instructores (con la conclusión alternativa de su desestimación). Asimismo hubo un expediente que fue devuelto por el Pleno a la Sección correspondiente para su remisión al Servicio instructor con objeto de recabar información complementaria. De los 107 expedientes aprobados, 9 fueron estimados en la cantidad reclamada, 27 sólo en parte y 46 desestimados. Sobre 2 de ellos, referidos a contratos, se propuso su resolución; respecto a 21 expedientes sobre concesiones administrativas se recomendó proceder a su caducidad en 19 ocasiones, proponiendo lo contrario en las otras 2; finalmente, en 2 casos se emitieron los correspondientes informes sobre proyectos normativos solicitados por los Centros directivos peticionarios.

En ocasiones, la diferencia de parecer de los miembros del Consejo propició que los dictámenes correspondientes al ejercicio 2013 fueran completados con 19 votos particulares (uno de ellos conjunto) que contaron con 5 adhesiones adicionales.

Las materias de los expedientes estudiados durante 2013 con emisión de dictamen, como se corresponde con la diversidad de competencias del Consejo, establecidas en el artículo 4 de su Reglamento, configuraron un amplio abanico de temas como los que se citan a continuación:

- Reclamaciones por responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios ocasionados a particulares, atribuidos a la ejecución de las obras públicas, con un 46% respecto al total de expedientes tratados, con especial relevancia en las de carácter lineal (carreteras –con un 62% de las actuaciones de este tipo– y ferrocarriles –con un 17%–, fundamentalmente), y los debidos a infraestructuras hidráulicas (con un 21%).
- Reclamaciones por responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública, derivada de daños y perjuicios ocasionados a personas (fallecimientos, lesiones, etc.) y/o bienes por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, destacando sobre todo, los producidos por accidentes de circulación y los debidos a caídas en zonas de dominio público.
- Reclamaciones contractuales de empresas constructoras, formuladas por daños y/o perjuicios derivados de incidencias surgidas durante la ejecución de las obras y expedientes promovidos por la Administración en materia contractual. A su vez, se pueden desglosar en:
  - Desequilibrios económicos de contratos y/o alteración de las condiciones contractuales, todos ellos en relación con obras de carreteras, con un 62% del total de reclamaciones de tipo contractual.
  - Daños catastróficos por causa de fuerza mayor, con sólo dos expedientes.
  - Resolución de contratos, igualmente, con dos expedientes.
  - Suspensiones temporales, parciales o totales, de obras, con un 19% de expedientes de este tipo, respecto al total de los contractuales.
- Caducidad de concesiones otorgadas en dominio público marítimo-terrestre o en zonas de servicios portuarios y reclamaciones por afección del dominio público, con un porcentaje del 20% respecto al total de expedientes tratados en el ejercicio en Pleno.

Conviene también destacar, por último, la elaboración de dos informes especiales, por encargo del Ministerio de Fomento, relativos a un anteproyecto de Ley sobre responsabilidad medioambiental y sobre modificación de su Reglamento.

En la tabla siguiente se recoge una distribución pormenorizada del tipo de asunto despachado por el Pleno del Consejo durante el año 2013 (incluyendo devoluciones a los Servicios instructores) en la que figura el porcentaje sobre el total de asuntos tratados y su desglose por cada uno de los Departamentos ministeriales solicitantes.

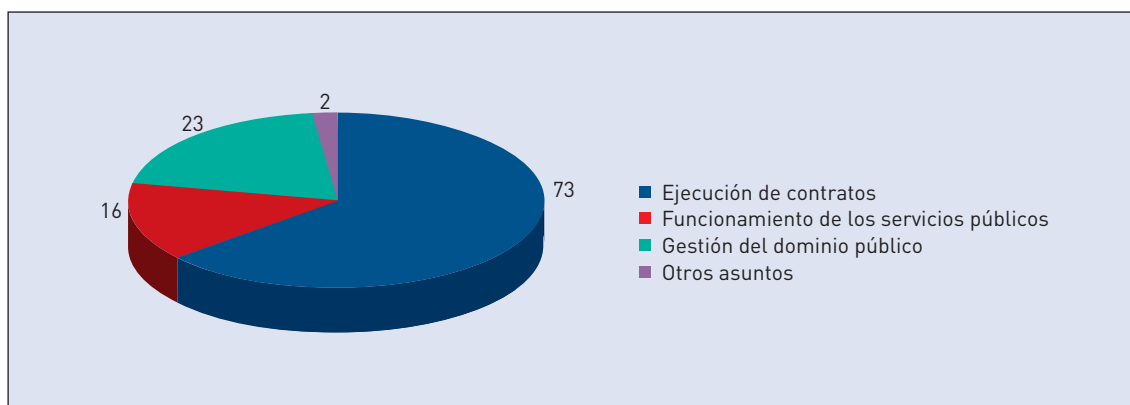
	N.º	%	MF	MAGRAMA
<b>1. Ejecución de contratos</b>				
1.1. Daños a particulares por ejecución de obras	52	45,62	42	10
1.2. Daños catastróficos	2	1,75	1	1
1.3. Desequilibrios económicos de contratos	6	5,27	6	0
1.4. Suspensiones de obras	4	3,51	4	0
1.5. Modificación de obras	0	0,00	0	0
1.6. Resolución de contratos	2	1,75	1	1
1.7. Alteración de las condiciones contractuales	7	6,14	7	0
<b>Suma 1</b>	<b>73</b>	<b>64,04</b>	<b>61</b>	<b>12</b>
<b>2. Funcionamiento de los servicios públicos</b>				
2.1. Accidentes de circulación	14	12,29	14	0
2.2. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	2	1,75	0	2
2.3. Daños en propiedades por desbordamiento de ríos, arroyos y rotura de canales	0	0,00	0	0
<b>Suma 2</b>	<b>16</b>	<b>14,04</b>	<b>14</b>	<b>2</b>
<b>3. Gestión del dominio público</b>				
3.1. Caducidad de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	0	0,00	0	0
3.2. Caducidad de concesiones en dominio público portuario	17	14,91	17	0
3.3. Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	4	3,51	0	4
3.4. Otros (reclamaciones por afcción del dominio público)	2	1,75	0	2
<b>Suma 3</b>	<b>23</b>	<b>20,17</b>	<b>17</b>	<b>6</b>
<b>4. Otros asuntos</b>				
4.1. Otras reclamaciones patrimoniales (por resoluciones administrativas, recursos y otros)	0	0,00	0	0
4.2. Otros informes (informes especiales, proyectos normativos, reales decretos, ...)	2	1,75	2	0
<b>Suma 4</b>	<b>2</b>	<b>1,75</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	<b>100,00</b>	<b>94</b>	<b>20</b>

MF = Ministerio de Fomento.

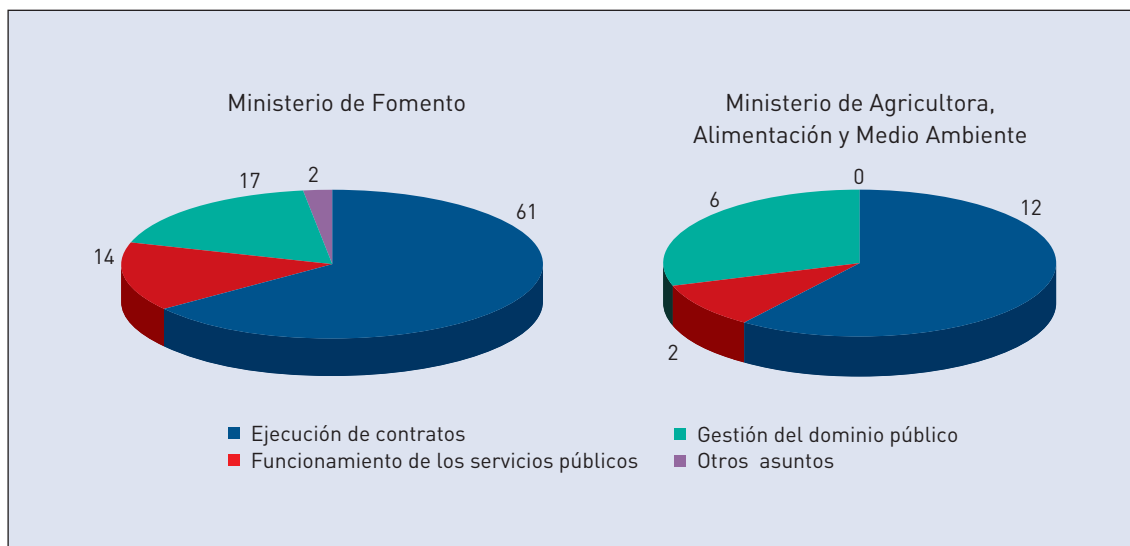
MAGRAMA = Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En los siguientes gráficos se detallan las consultas atendidas durante el ejercicio 2013, ordenadas según los cuatro grandes grupos temáticos habituales, así como su distribución con relación a las demandas de cada uno de los Departamentos solicitantes, excluyendo los expedientes devueltos directamente por las Secciones a los Servicios instructores.

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS ASUNTOS DESPACHADOS EN PLENO DURANTE 2013



#### NÚMERO DE ASUNTOS DESPACHADOS EN PLENO DURANTE 2013 SEGÚN MINISTERIO SOLICITANTE



Se incluye a continuación una tabla en la que figuran los expedientes entrados y tratados cada uno de los meses del año 2013. Los asuntos despachados se refieren a los expedientes vistos mes a mes en Pleno, con independencia de sus fechas de entrada en el Consejo. En los expedientes despachados no se incluyen,



El siguiente cuadro de la Memoria presenta información del ejercicio, acerca 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 (cuando tales expedientes son susceptibles de cuantificación) y del porcentaje que supone lo reclamado o tramitado por cada concepto respecto al total de lo demandado o solicitado. Asimismo, se detallan las cuantías que, en su caso, fueron estimadas en los dictámenes emitidos y un porcentaje que expresa el índice de conformidad del Consejo con los importes pedidos o tramitados.

	Importe (€) solicitado o tramitado	% del total	Importe (€) favorable dictaminado	% de conformidad
<b>1. Ejecución de contratos</b>				
1.1. Daños a particulares por ejecución de obras	49.250.636,57	42,68	225.976,41	0,46
1.2. Daños catastróficos	436.784,33	0,38	308.278,37	70,58
1.3. Desequilibrios económicos de contratos	14.305.842,33	12,40	3.963.862,78	27,71
1.4. Suspensiones de obras	4.498.759,22	3,90	1.662.124,31	36,95
1.5. Modificaciones de obras	0,00	0,00	0,00	0,00
1.6. Resoluciones de contratos	39.433,00	0,03	0,00	0,00
1.7. Alteración de las condiciones contractuales	42.043.267,92	36,44	11.873.514,98	28,24
<b>Suma parcial 1</b>	<b>110.574.723,37</b>	<b>95,83</b>	<b>18.033.756,85</b>	<b>16,31</b>
<b>2. Funcionamiento de los servicios públicos</b>				
2.1. Accidentes de circulación	3.858.349,31	3,34	1.263.289,77	32,74
2.2. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	540.139,45	0,47	0,00	0,00
2.3. Daños en propiedades por desbordamiento de ríos y arroyos y rotura de canales	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Suma parcial 2</b>	<b>4.398.488,76</b>	<b>3,81</b>	<b>1.263.289,77</b>	<b>28,72</b>
<b>3. Gestión del dominio público</b>				
3.1. Caducidades de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	NP	0,00	NP	0,00
3.2. Caducidad de concesiones en dominio público portuario	NP	0,00	NP	0,00
3.3. Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	NP	0,00	NP	0,00
3.4. Otros (reclamaciones por afección del dominio público)	411.854,06	0,36	0,00	0,00
<b>Suma parcial 3</b>	<b>411.854,06</b>	<b>0,36</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>4. Otros asuntos</b>				
4.1. Otras reclamaciones patrimoniales (por resoluciones administrativas, recursos y otros)	0,00	0,00	0,00	0,00
4.2. Otros informes (informes especiales, proyectos normativos, reales decretos , ...)	NP	0,00	NP	0,00
<b>Suma parcial 4</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>SUMA TOTAL</b>	<b>115.385.066,19</b>	<b>100,00</b>	<b>19.297.046,62</b>	<b>16,72</b>
<b>TOTAL RECLAMADO (Sin 1.5, 1.6 ni 4.2)</b>	<b>115.345.633,19</b>	<b>100,00</b>	<b>19.297.046,62</b>	<b>16,73</b>

NP = No procede.

Del cuadro anterior, resumen fundamental de la actividad del Organismo durante el ejercicio 2013, hay que resaltar que la cantidad correspondiente al importe favorable total dictaminado, respecto al total íntegro solicitado, no incluye la cifra, indeterminada al momento de la emisión del correspondiente dictamen, de la indemnización aceptada por el Consejo, relativa a una reclamación en la que la cantidad reconocida como indemnizable quedó a la espera de su exacta cuantificación posterior por la Administración, en función de la consideración específica del caso. Hay que reseñar, por tanto, el esfuerzo de concreción efectuado por el Organismo para reducir, en la medida de lo técnicamente posible, el número de dictámenes con cifras indemnizatorias condicionadas a evaluación posterior, en la línea iniciada con fuerza en 2011, como respuesta a los requerimientos realizados por la Abogacía del Estado del Ministerio de Fomento, fundamentalmente. De forma análoga, en dos expedientes el Consejo dictaminó la restitución de los servicios afectados, a cargo de la Administración, en lugar de fijar las cifras indemnizatorias correspondientes, y en otro se recomendó la corrección de los defectos apreciados como causantes del perjuicio alegado.

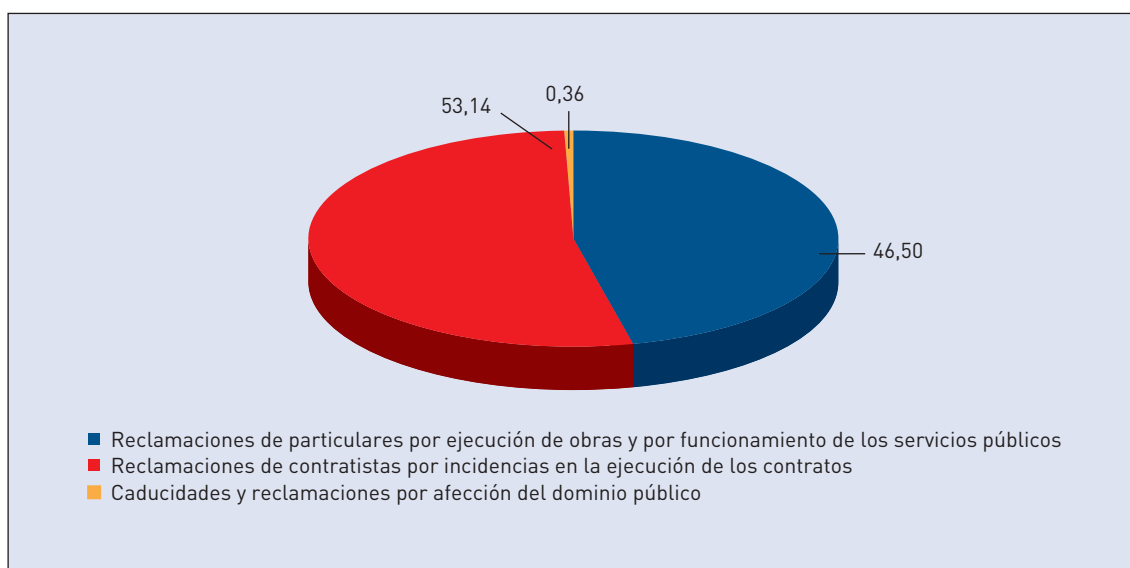
Por otra parte, y con objeto de conocer la incidencia de la actuación del Consejo en Pleno, sobre el total de lo reclamado y aceptado en los expedientes remitidos por los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se incluye a continuación un cuadro explicativo de dichos datos, así como los porcentajes correspondientes.

<b>CUANTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO SEGÚN MINISTERIO SOLICITANTE</b>				
<b>MINISTERIO</b>	<b>Cantidad reclamada (€)</b>	<b>% s/total</b>	<b>Cantidad aceptada (€)</b>	<b>% aceptado</b>
Fomento	99.311.088,13	86,07	19.297.046,62	19,43
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	16.073.978,06	13,93	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>115.385.066,19</b>	<b>100,00</b>	<b>19.297.046,62</b>	<b>16,72</b>

La importancia relativa, en términos económicos, de las cantidades reclamadas o asimiladas, según la tipología de los expedientes tramitados, se puede observar en el gráfico siguiente, en el que se advierte que las reclamaciones de contratistas superan el 53% del total demandado o tramitado. También resulta destacable, entre las reclamaciones propiamente dichas, que la partida más

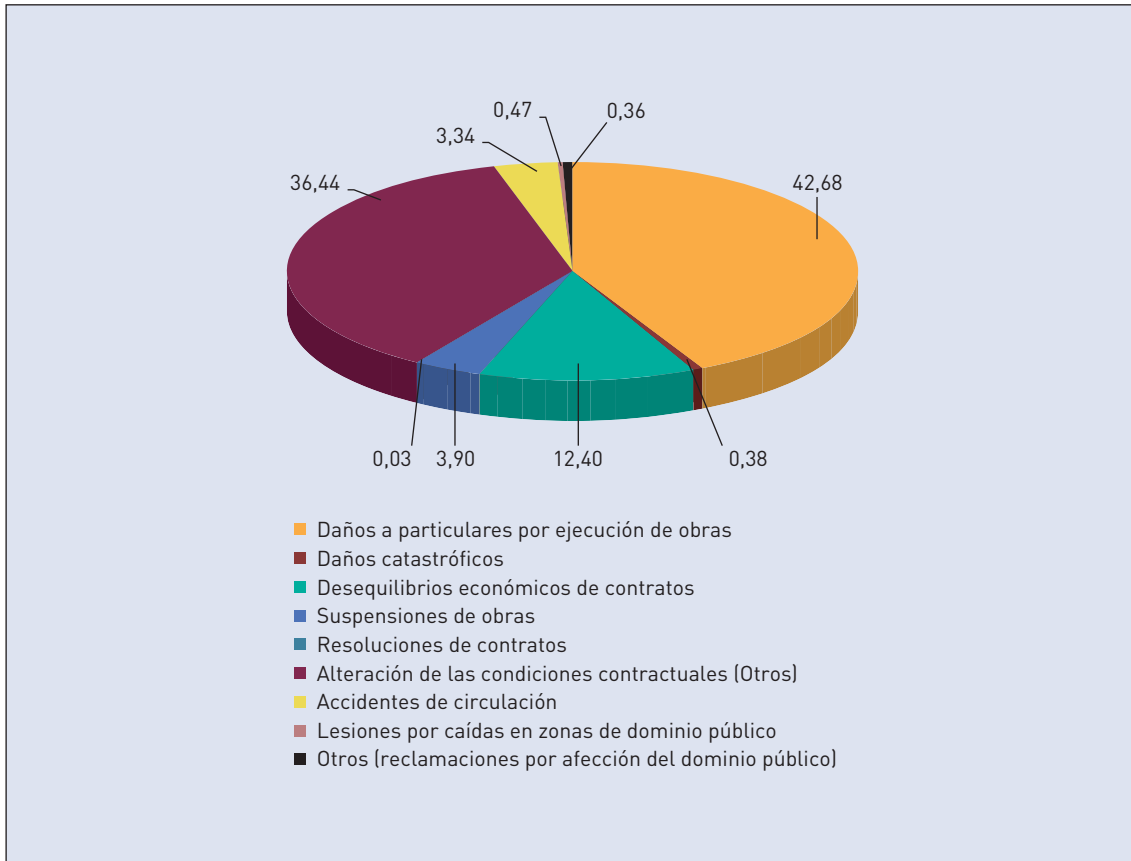
importante corresponde a las efectuadas por los adjudicatarios de obras por alteración de las condiciones contractuales, superando un 36% del total de lo solicitado, y que, junto al 42,7% que atañe a reclamaciones de particulares afectados por ejecución de obras, y a las derivadas de los desequilibrios económicos de los contratos (con más de un 12%), suponen los mayores porcentajes de reclamaciones tratadas en el ejercicio 2013, superando el 90%.

#### PORCENTAJE DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS O TRAMITADAS RESPECTO AL TOTAL EN 2013



Hay que destacar asimismo que, durante el ejercicio 2013, no ha tenido entrada ningún expediente relativo a informe de proyectos modificados de obra (de entre los que deben ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas), confirmándose una tendencia ya observada en años anteriores, y en contraste con los montantes de los adicionales líquidos de los proyectos modificados enviados para informe a este Consejo en los años 2008 a 2010, que ascendieron a 122,7; 43,1 y 230,7 millones de euros, respectivamente.

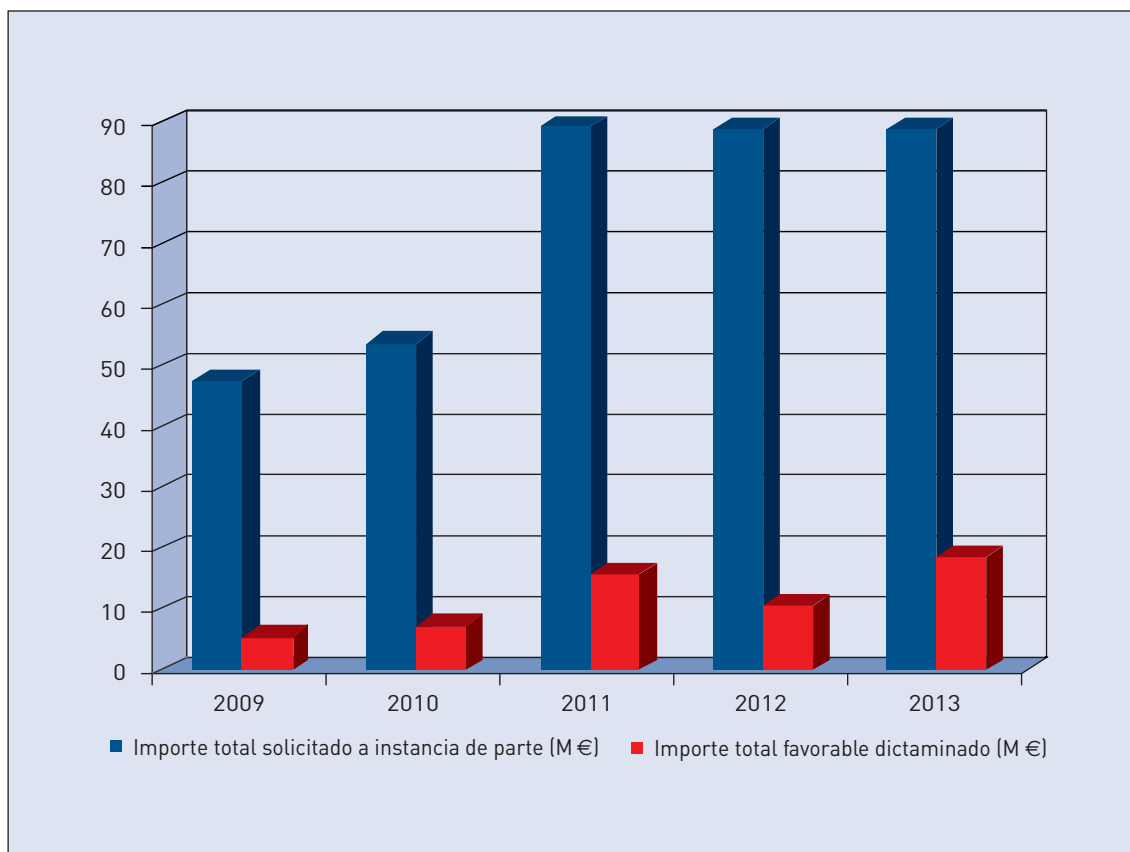
**PORCENTAJE DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS A INSTANCIA  
DE PARTE EN 2013**



En el cuadro y gráfico siguientes, indicadores de la actividad del Organismo en términos de cuantificación económica del total de lo reclamado a instancia de parte (tanto en vía contractual como extracontractual), se incluyen los importes totales solicitados y dictaminados en Pleno, de los expedientes entrados en los últimos cinco años.

ACTIVIDAD (CUANTIFICACIÓN ECONÓMICA) (M€)	2009	2010	2011	2012	2013
Importe total solicitado a instancia de parte	48,50	54,70	90,27	105,83	115,39
Importe total favorable dictaminado	6,82	8,42	16,94	11,97	19,29
Porcentaje de aceptación o conformidad	14,06	15,39	18,77	11,31	16,72

### IMPORTE DE LOS EXPEDIENTES ENTRADOS POR RECLAMACIONES A INSTANCIA DE PARTE Y DICTAMINADOS



En el ejercicio 2013 ha proseguido la tarea de incorporación de nuevos registros a la Base de Datos de Control de Expedientes del Consejo de Obras Públicas, que se viene actualizando y utilizando desde principios del año 2003 para la mejor gestión en la tramitación de los asuntos entrados en el Organismo y el consiguiente ahorro de tiempo en la búsqueda, tratamiento de la información y, por ende, en la redacción de los dictámenes correspondientes, en su caso. La base incluye, no sólo los dictámenes realizados por el Consejo, sino que incorpora también los emitidos por el Consejo de Estado y las resoluciones definitivas, cuando le han sido comunicados por los Centros directivos correspondientes.

Una consideración especial merece la participación del Consejo de Obras Públicas en el Plan de Formación del año 2013 del Ministerio de Fomento. Esta consistió en la realización de dos cursos, titulados:

- «Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y en las concesiones administrativas», impartido en la sede del Ministerio de Fomento, los días 20, 21 y 22 de mayo de 2013.
- «Jornadas sobre reclamaciones patrimoniales por vía extracontractual», desarrollada en el mismo Departamento ministerial, los días 28 y 29 de octubre de 2013.

Ambas acciones formativas tenían una estructura teórico-práctica, con estudio de casos concretos y participación activa de los asistentes.

El objetivo de la primera de ellas era mostrar al personal interesado del Departamento, la experiencia acumulada por el Consejo de Obras Públicas en relación con la variada casuística y complejidad de los expedientes relativos a las incidencias surgidas en la ejecución de los contratos de obras y concesiones y, en su caso, en la resolución de las solicitudes de indemnización planteadas por los contratistas de obras, así como de otras actuaciones administrativas contractuales o concesionales que son objeto de atención habitual por el Consejo y que no están exentas de dificultad a la hora de dictaminar.

El curso estaba organizado en dos partes: la primera repasaba las incidencias que pueden surgir durante el proceso de ejecución de los contratos públicos de obra y, en particular, los problemas derivados de los proyectos modificados, las suspensiones temporales de obras, la resolución de los contratos, las revisiones de precios y los desequilibrios económicos debidos a circunstancias imprevisibles como, por ejemplo, la fuerza mayor; la segunda parte estaba dedicada a los expedientes de caducidad o modificación de las concesiones administrativas (marítimas o portuarias, fundamentalmente).

En las jornadas formativas se mostraba un compendio de la amplia casuística de reclamaciones extracontractuales por daños y perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos y por ejecución de obras por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración (en el ámbito exclusivo de los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) y se formulaban propuestas para el mejor funcionamiento de los servicios administrativos de cara a una disminución del número de reclamaciones y su cuantía.

Se abordaban distintos aspectos como:

- Filosofía de la responsabilidad patrimonial.
- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (principios, responsabilidad concurrente,...).

- Legitimación y plazo para ejercitar la acción de reclamar. Requisitos formales y efectos de la presentación de la reclamación.
- La instrucción del expediente: aspectos competenciales, lengua de los procedimientos, subsanación de requisitos, fuerza mayor, práctica de pruebas, informes, condiciones necesarias para indemnizar, cálculo de la indemnización, acuerdo indemnizatorio, audiencia, propuesta de resolución, dictámenes e informes previos a la resolución.
- La resolución del expediente. Recursos. Procedimiento abreviado. Audiencia. Dictamen. Terminación. Acción de regreso.
- Casos habituales: daños en inmuebles (edificios, fincas, instalaciones,...), por realización de obras (inundaciones, ruido, grietas, polvo, etc.), por expectativas en negocios (lucro cesante, pérdida de rentabilidad,...), daños por accidentes de circulación (invasiones u objetos en la calzada, defectos, barreras de seguridad, hielo, agua, líquidos deslizantes, señalización deficiente, etc.). Se abordan todas las fases de las obras, desde la planificación hasta la explotación.
- Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la gestión del dominio público.
- Casos prácticos.

Por último, hay que reseñar la visita técnica realizada por los miembros del Consejo, el día 28 de noviembre de 2013, al Estanque de Tormentas (ET) de Arroyofresno, competencia del Excmo. Ayuntamiento de Madrid. Las obras, de gran importancia para la ciudad, terminadas en su mayor parte, incluyen el estanque propiamente dicho (el mayor de Europa –con 0,4 Hm<sup>3</sup> de capacidad de almacenamiento–, el colector anejo de Arroyofresno (en túnel de 7,40 m de diámetro de excavación, 6,70 m de diámetro interior del conducto y más de 3 km de longitud), diseñado para su construcción con tuneladora tipo EPB (Earth Pressure Balance) y el partidur de Arroyofresno, que desviará las aguas hacia el estanque, a través de un nuevo colector de Arroyofresno (para un caudal máximo de 100 m<sup>3</sup>/s). El sistema permitirá que, en el caso de grandes precipitaciones, las aguas pluviales, junto con las residuales, no se viertan directamente en el río Manzanares, ante la incapacidad de las depuradoras para absorber grandes caudales punta. De esta forma, los nuevos estanques de tormentas almacenarán esta agua, reteniendo la contaminación asociada (tanto del lavado de viales como de los sedimentos arrastrados de los colectores de saneamiento ante grandes aumentos de caudal). Una vez terminado el episodio tormentoso, los estanques se irán vaciando paulatinamente en las depuradoras, según sus

distintas capacidades, vertiéndose el agua al río Manzanares, sólo después de su depuración. Se convertirá así Madrid en una ciudad pionera al lograr complementar el Sistema Integral de Saneamiento con estas nuevas e importantes infraestructuras. En el número 3546 de la Revista de Obras Públicas, de septiembre de 2013, figura un extenso artículo sobre esta relevante e innovadora actuación, ya ejecutada.

Además, se visitaron las obras del Colector de Pinos, que actualmente se encuentran en ejecución. Este colector de 2,7 km de longitud aproximada y 4,20 m de diámetro interior, se ejecutará con una tuneladora EPB de 5 m de diámetro de excavación, conectando con el colector de Arroyofresno y conduciendo las aguas desde éste a la Estación de Tratamiento de Arroyofresno.



Visita de los miembros del Consejo de Obras Públicas a las obras del Estanque de Tormentas de Arroyofresno, competencia del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, ya terminado, acompañados de los principales técnicos responsables de las obras.



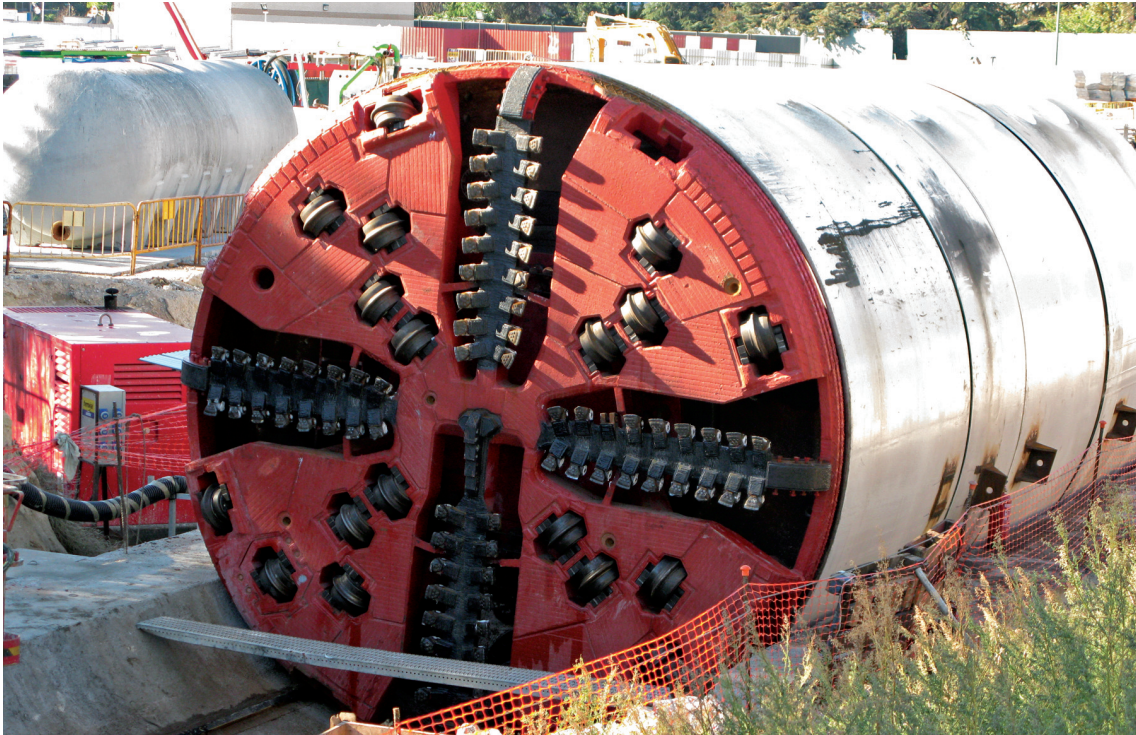
Vista parcial del interior del Estanque de Tormentas, ubicado bajo un campo de golf del Club de Campo Villa de Madrid. Cuenta con 35.000 m<sup>2</sup> de superficie y un volumen total de construcción subterránea de casi 720.000 m<sup>3</sup>. Se aprecia la zona de almacenamiento de agua y la escalera de bajada al nivel inferior.



Parque de dovelas prefabricadas de hormigón armado para revestimiento del Colector de Pinos, en ejecución.



Vista general del back up de la tuneladora tipo EPB, prácticamente montada, para iniciar el frente de ataque de la excavación del túnel del Colector de Pinos.



Detalle de la rueda de corte de la tuneladora del Colector de Pinos. Todas las piezas son accesibles desde el interior del escudo. El personal de operación nunca tiene contacto con el terreno.



Sistema de limpieza automática de la solera del Estanque de Tormentas. Detalle de una de las calles de limpieza y de las clapetas de evacuación del agua, al fondo.





El Reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden del Ministro de la Presidencia, de 30 de septiembre de 1999 (publicado en el B.O.E. 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 desarrollo de las funciones del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Este apartado da cumplimiento a continuación al citado precepto, exponiendo criterios, observaciones y sugerencias que emanan de la actividad desarrollada por el Consejo de Obras Públicas en el ejercicio de 2013, así como otras de años anteriores que mantienen su vigencia y cuya reiteración se estima de interés. Los temas sobre los que se incide en este apartado se refieren tanto a criterios generales sobre la instrucción de los expedientes como a aspectos relativos a reclamaciones patrimoniales extracontractuales, a la ejecución de contratos públicos de obras, al devenir de concesiones en dominio público, etc.

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

1. Aspectos generales y de procedimiento.
2. Expedientes relativos a reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras.
4. Tramitación de expedientes de caducidad de concesiones en el ámbito del dominio público portuario.
5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones.

### III.1. Aspectos generales y de procedimiento

#### III.1.1. Presentación de documentación

Los expedientes remitidos al Consejo de Obras Públicas siguen conteniendo, por lo general y casi exclusivamente, documentación en soporte papel.

En ciertos casos, se echa en falta el que, además de utilizar tal formato, se adjunten también al expediente, en soporte informático abierto, los datos, tablas, gráficos, planos, fotografías, etc. del mismo, para facilitar el análisis y proporcionar un ahorro de tiempo en la emisión de los correspondientes dictámenes.

En todo caso, la inclusión en el expediente del material gráfico (planos, fotografías...) suele ser fundamental a la hora de pronunciarse y, por ello, debe reiterarse para que tal circunstancia sea tenida en cuenta. Ni que decir tiene que la calidad de dicho material debe ser fácilmente comprensible y tal que permita su uso inmediato.

#### III.1.2. Dictámenes e informes del Consejo de Obras Públicas

Las consultas al Consejo de Obras Públicas están reguladas en el artículo 16 y siguientes de su vigente Reglamento.

De conformidad con dicha normativa y en el contexto de la instrucción de expedientes de reclamaciones patrimoniales por daños y perjuicios, 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 Con-*

*sejo se ordenarán por los Ministros y por los órganos superiores y directivos de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente (sic, hoy Agricultura, Alimentación y 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».*

### III.1.3. La ausencia de competencia

Han sido varios los expedientes dictaminados en los últimos años por el Consejo de Obras Públicas en los que se ha detectado ausencia de competencia de la Administración General de Estado para resolver, al tratarse de asuntos propios de otras Administraciones (Autonómica o Local).

En estos casos, evidentemente, no debería haberse iniciado la instrucción de los expedientes. No obstante, al ocurrir lo contrario y llegar al Consejo en avanzado estado de tramitación, se ha presentado la disyuntiva de si pronunciarse a favor de resolver, desestimando por incompetencia o de inadmitir sin entrar, en ambos casos, en el fondo del asunto alegando la ausencia de competencia.

El Consejo de Obras Públicas es proclive a la segunda opción, en sintonía con la opinión de la Abogacía del Estado en el entonces Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (informe del 4 de febrero de 2010, referencia AE 2720/2009).

Tal tendencia de criterio quedó consolidada a la vista del informe de la Abogacía General del Estado – Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, emitido el 19 de mayo de 2010, en relación con ciertas reclamaciones patrimoniales por desprendimientos de rocas en acantilados.

De manera que este Consejo entiende que, en los casos a los que se hace mención, procede la inadmisión por incompetencia.

A mayor abundamiento, conviene recordar lo expresado por el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008 (páginas 188 y siguientes): *«Si una resolución que ha de pronunciarse sobre la pretensión, además de declarar la inadmisibilidad, contuviera una decisión sobre el fondo sería contradictoria y estaría incurso en causa de invalidez».*

Independientemente de todo lo anterior, y en el ámbito de la normativa general que regula los aspectos de los procedimientos relativos a la tramitación y resolución de los expedientes de reclamaciones patrimoniales por daños y perjuicios, se presenta la necesidad de decidir si, admitida la ausencia de competencia, se archiva el expediente por la Administración receptora o se traslada directamente a la Administración competente (dando cuenta, en todo caso, al interesado).

Entiende este Órgano colegiado que resultaría necesaria una modificación legislativa en la que, para agilizar la resolución de tales reclamaciones, se estableciera el traslado del expediente a la Administración a quien corresponda resolver. Bastaría para ello la extensión de la aplicación del artículo 20 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a las relaciones entre distintas Administraciones Públicas.

La modificación legislativa apuntada está siendo aplicada *de facto* por el Consejo de Estado, que ha creado doctrina al respecto expresando su criterio de que, en aquellos casos en los que la presunta responsabilidad patrimonial deducida compete a otra Administración, y sin entrar en el fondo de asunto, debe remitirse la reclamación al órgano competente, aunque pertenezca a una Administración Pública distinta de la receptora de la reclamación (dictamen del Consejo de Estado n° 2220/1996, de 13 de junio).

#### III.1.4. La acción de regreso

En 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 favorable a que la Administración proceda a indemnizar, se ha propuesto la necesidad de estudiar la posibilidad de repercutir el *quantum* indemnizatorio, total o parcialmente, a otra Administración, institución, empresa, particular, etc., según el caso, una vez apreciados sus posibles grados de responsabilidad en la producción del hecho lesivo.

No se tiene constancia por este Consejo del eco de tales propuestas, por lo que se sigue propugnando que los servicios competentes del Departamento se interesen al respecto, tanto por la cuantía económica que supone para el Estado la falta de traslado de la parte de la indemnización que le correspondería al parti-

cular 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) entiende que, cuando procede, la acción de regreso resulta imperativa.

En relación con este asunto, en el caso de reclamaciones contractuales 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 la legislación vigente (artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) permite al reclamante exigir el pronunciamiento de la Administración acerca de a cuál de las partes contratantes 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 el que la Administración, en el marco de la instrucción de un expediente de esta índole, pueda informar al demandante acerca de que puede 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 contratista. 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 y haciendo innecesario el ejercicio de 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.

### **III.2. Expedientes relativos a reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración**

#### **III.2.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes**

Durante el ejercicio de 2013, 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 emitidas por el Ministerio de Fomento, 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 emitidas por el hoy Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 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 servicios instructores o del propio Consejo de Estado, el parecer del Consejo de Obras Públicas era especialmente relevante, sobre todo en su enfoque técnico, para la mejor resolución de los expedientes.

En cuanto a los expedientes de esta índole, cuando no exista una unidad administrativa que tenga atribuidas competencias instructoras al efecto, cabe apuntar la necesidad de la designación formal, para cada expediente, de un instructor experto en la materia que coordine las actuaciones y formule, motivadamente, y sin necesidad de conformidad posterior, la propuesta de resolución. No pocas veces, existe cierta confusión en cuanto a la identificación del instructor del expediente y, asimismo, en más de una ocasión, la propuesta de resolución se ve conformada, innecesariamente, por el superior jerárquico del instructor o de la unidad instructora, lo que podría suscitar dudas sobre la necesaria independencia funcional de dicho instructor o del Servicio instructor.

Además 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 instructor, en orden a lograr una mayor eficiencia en el ejercicio de sus funciones y a alcanzar una mayor garantía de 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 responsabili-

dad patrimonial en vía administrativa, el Servicio instructor proceda a recabar la situación de dicho procedimiento, indicando, 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.

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 cumplimiento 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.2.2. Responsabilidad patrimonial por daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas

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

Esta clase de expedientes en la actualidad son instruidos por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, conforme establece actualmente el artículo 13. Apartados 3.j) y 4.c) del Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica 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 y recibir, vía tarifas, la financiación de los costes correspondientes a tal cometido, abonando, en su caso, la posible indemnización, la cual deberá ser repercutida a través del propio sistema tarifario.

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 la Sección 16ª del Capítulo II de la Orden AAA/838/2012, de 20 de abril, sobre delegación de competencias en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

### III.2.3. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones

Son habituales las ocasiones en las que se comprueba la existencia de cauces fluviales en los que no está delimitado el dominio público hidráulico. Ello trae como consecuencia que, en las consiguientes reclamaciones patrimoniales por daños en propiedades situadas en zonas inundables, 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 extensa problemática de orden técnico y jurídico.

Entiende este Consejo, por todo ello, que sería deseable profundizar en las tareas de delimitación y calificación de dichas zonas, priorizando aquéllas en las que los riesgos son mayores.

A medida que se vayan definiendo las zonas inundables por desbordamientos de los ríos, la Administración competente debería, una vez conocida la situación administrativa de las construcciones afectadas, hacer pública la situación de hecho y de riesgo en la que se encuentran los bienes inmuebles, dado que el mantenimiento de dichas construcciones queda bajo la total responsabilidad de los titulares. Ya que la Administración no cubrirá siempre los posibles daños que, por efecto de las inundaciones, se puedan producir, existe la posibilidad de la suscripción voluntaria y privada de pólizas de seguros, como medida preventiva que cubra los perjuicios a los que potencialmente están expuestos tales bienes.

A juicio de este Consejo, 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 actual 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, deberían instruirse al efecto 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 los Reales Decretos 606/2003, de 24 de mayo, y 9/2008, de 11 de enero) y hacerla coincidir con la zona inundable, al menos hasta el límite al que llegan las avenidas de período de retorno de 500 años en régimen natural, como establecía el Decreto 1375/1972, de 25 de mayo, por el que se modifican los capítulos IV y V del Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces de 14 de noviembre de 1958. En todo caso, este Consejo cree conveniente insistir en su propuesta de que se continúen realizando nuevas delimitaciones de las zonas inundables por los cauces, especialmente en aquéllas sometidas a desbordamientos relativamente frecuentes.

#### III.2.4. Expedientes de daños por desbordamiento de ríos y arroyos

Durante la instrucción de los expedientes por reclamaciones de particulares por responsabilidad patrimonial de la Administración referentes a los daños producidos en sus propiedades, por inundaciones causadas por el desbordamiento de ríos y arroyos, ha observado este Consejo que, con relativa frecuencia, aunque afortunadamente decreciente, los servicios técnicos informan alegando, de forma genérica, que el comportamiento de los ríos y otros cauces, ante los fenómenos meteorológicos, responde a sucesos naturales y no guarda relación con los servicios de administración y control del dominio público hidráulico, encomendados a la Confederación Hidrográfica correspondiente.

Tales afirmaciones, sostenidas con carácter general, no resultan suficientes para este Consejo cuando se trata de discernir las circunstancias particulares del evento lesivo objeto del expediente, 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 los ríos, habitualmente, viene sometiéndose a alteraciones de todo tipo, fundamentalmente por acción antrópica, que lo modifican, tanto en el cauce y sus caudales, como en lo relativo a la calidad de las aguas y, con mucha mayor intensidad, en las zonas inundables.

Entre el conjunto de factores que pueden influir en el comportamiento del régimen hidráulico pueden presentarse algunos, como es el caso de las presas de regulación, las obras en los cauces o las posibles actuaciones de los particulares, que tienen una incidencia directa en la capacidad de desagüe. 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 pueden alterar la vegetación, alejando a los cauces de su condición de naturales, e influir en el régimen de avenidas del río, llegando a favorecer la producción de desbordamientos y sus efectos.

Todos estos factores deben de ser conocidos por la Administración hidráulica, bien porque algunos se derivan de sus propias actuaciones en el río o porque corresponden a intervenciones de otras administraciones o de terceros que han debido ser autorizadas previamente por aquélla, y en el caso de que se hayan realizado sin su consentimiento, también le concierne su conocimiento dentro de las labores de policía que dicha Administración tiene encomendadas sobre cauces y zonas de policía.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de octubre de 1997, entre otras, 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 que puedan provocar el desbordamiento de las aguas que discurren por los cauces naturales, y salvo en los casos de fuerza mayor, le corresponde 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 otros factores cuya importancia relativa resulta difícil de analizar.

Por tanto, los servicios 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 qué factores podrían haber intervenido en la producción del evento lesivo y cuál ha sido su influencia.

Asimismo, cuando los desbordamientos se hubieran debido a la existencia de una avenida extraordinaria, y pudiera existir causa de fuerza mayor que exo-

nerase a la Administración de su responsabilidad en la producción del hecho lesivo (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 reciente legislación de aguas, concretada en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y por sus reglamentos de desarrollo, en particular el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica y por el Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril y 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 más bien lo que hace es ampliarlas y volver más compleja la gestión al introducir nuevas consideraciones de tipo ambiental.

Los criterios a seguir por las autoridades hidráulicas se están precisando a través de los planes hidrológicos de las cuencas, en los que se han clasificado los tramos de los ríos en función, entre otros factores, de las presiones antrópicas a las que están sometidos.

Es de esperar, por tanto, que con base en los nuevos planes de gestión de las cuencas, llegado el caso, los informes que deban aportar los Servicios hidráulicos para sustanciar este tipo de reclamaciones contemplen en el futuro las circunstancias particulares de cada uno de los cauces y las propuestas de gestión de manera que se facilite la resolución de las reclamaciones correspondientes.

### III.2.5. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales extracontractuales

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, aguas abajo, 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 de las posibles fincas afectadas o, aun siendo correcto el proyecto, a no haber contemplado, cuando resulta factible, la conducción de las aguas recogidas por los drenes hasta un cauce público, evitando la afección por concentración de caudales a zonas bajas de fincas.

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 del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, de 14 de mayo de 1990, indica que el drenaje incluido en los proyectos debe procurar *«la restitución de la continuidad de los cauces naturales interceptados por la carretera, mediante su eventual acondicionamiento y la construcción de obras de drenaje transversal»*. También, añade la mencionada Instrucción, que los elementos de drenaje superficial se elegirán teniendo en cuenta *«los daños que su presencia pueda producir»*.

Sin embargo, existen casos en los que se producen daños 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.

### III.2.6. 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 los artículos 139 y 141 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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, tales como el SAIH (Sistema Automático de Información Hidrológica), los sistemas de teledetección o una rápida transmisión de información sobre posibles eventos meteorológicos de importancia, etc. podrían minorar o, incluso anular, los posibles eventos lesivos que, sobre particulares, pudieran producirse.

### III.2.7. La inversión de la carga de la prueba

El párrafo segundo del artículo 6.1 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dice literalmente: «*En la reclamación se deberán especificar las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad entre estas 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 son: atestados policiales, actuaciones documentadas de la Administración, protocolos de mediciones previas, declaraciones de testigos, informes periciales, facturas válidas, actas notariales presenciales, documentación cartográfica y/o fotográfica avalada por órgano o institución adecuado, etc.

En algunas ocasiones, aunque el reclamante haya puesto de manifiesto la existencia del hecho lesivo, no está en condiciones técnicas y/o económicas de probar con exactitud 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, por tanto, que está exento de responsabilidad.

Con relativa frecuencia se presentan este tipo de situaciones en los expedientes remitidos para dictamen a este Consejo de Obras Públicas, en los que el reclamante señala a la Administración como causante de los daños ocasionados, con base en el funcionamiento normal o anormal de un determinado servicio público. Estos son los casos, sin ánimo de ser exhaustivos en su enumeración, de algunos 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 mantener las carreteras en las necesarias condiciones de seguridad; o bien cuando, a consecuencia del desbordamiento de los ríos y arroyos, se inundan o deterioran fincas agrícolas dándose daños en las cosechas y se invoca el incumplimiento, por parte de la Administración hidráulica, de sus reglamentarias tareas de conservación y mantenimiento de los cauces en las condiciones debidas; o también, cuando se alegan daños en una vivienda, por aparición de grietas u otros desperfectos, que se imputan a los

trabajos de excavación con voladuras que se vienen realizando con ocasión de unas obras realizadas en las proximidades, etc.

En tales circunstancias, corresponde al instructor (o la unidad administrativa instructora) del expediente la decisión de asumir la inversión de la carga de la prueba y, al amparo de lo establecido en el artículo 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y artículos 9 y 62 de su Reglamento (citado en líneas precedentes) practicar la actuación pertinente.

El instructor (o la unidad administrativa instructora) del procedimiento deberá acordar por sí mismo 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 (artículo 9 del Reglamento antes mencionado).

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 deberían (y ello es muy importante) ser proporcionales a las circunstancias que concurran y no desmedidas. Para su realización se deberían utilizar, preferentemente, los medios propios del servicio instructor 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 propias 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.2.8. 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. Es el caso, por ejemplo, de una reclamación que pretenda, al amparo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, compensar la existencia de una obra ejecutada y no abonada.

### **III.3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras**

#### **III.3.1. 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) 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, huelga, por conflictiva, la utilización de unidades de obra como «excavación en todo tipo de terreno» y similares que superan lo técnicamente admisible, no soportan el más mínimo análisis de equidad entre los sujetos de la contratación y desvirtúan, de alguna manera, el buen hacer de las administraciones públicas en cuanto a la puesta en práctica de los procedimientos de contratación y ejecución de las obras públicas.

En este orden de cosas debe señalarse también que se han encontrado casos de discrepancia entre documentos contractuales (por ejemplo, la Memoria del proyecto indica una cosa y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares otra distinta e, incluso dentro del propio Pliego, a veces, se producen contradicciones).

La coherencia y sintonía de todos los documentos contractuales debe ser objeto de especial consideración, en unos tiempos en que el uso de documentos-tipo se ha generalizado y el «copia y pega» propio de los actuales procedimientos tecnológicos conduce, a veces, a esta clase de errores que pueden acabar resultando ser el origen de problemas importantes en la ejecución de los contratos, en no pocos casos.

Otro aspecto importante que se da con frecuencia en la elaboración de los proyectos es 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.

En general se reclama porque no están claramente definidos los límites de las unidades de obra, como por ejemplo: el transporte a vertedero de materiales

extraídos, sin fijación de la distancia máxima, la ubicación de canteras adecuadas para extracción de materiales para la obra, la utilización de caminos alternativos para movimiento de los vehículos de obra, la falta de unidades de reposición de estos cuando resulta previsible su deterioro, etc.; incluso, a veces, se argumenta que algún procedimiento de ejecución no estaba bien definido en el proyecto o no resultaba obligatorio.

Todas estas indefiniciones desembocan en numerosas y cuantiosas reclamaciones que no siempre resultan fáciles de dictaminar con la objetividad y rigor que este Consejo trata de aplicar. En este sentido, 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 las reclamaciones de tipo contractual tiene su origen en proyectos de insuficiente calidad.

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 tanto en el montante de la inversión como en los 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), a que debe adaptarse la normativa española en la materia antes del 18 de abril de 2016.

### III.3.2. 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.

Del mismo modo, deben explicitarse los contenidos de los partes de vigilancia correspondientes a los recorridos de inspección, de manera que aporten suficiente información acerca de las incidencias ocurridas, cuándo, dónde y en qué circunstancias, así como las medidas adoptadas, en su caso.

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, a la par que mejorar las garantías de la prestación de tales contratos, facilitaría la correcta resolución de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial que pudieran derivarse de los mismos.

### III.3.3. 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.

Es verdad que, 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 de las mismas, por tener que esperar a que se otorguen los correspondientes permisos por las compañías.

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

Cierto es que los servicios prestados por las compañías suministradoras suelen ser en régimen concesional y de interés general, pero ello no es óbice para que este Consejo recuerde 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 sujeta a los intereses, legítimos, pero particulares, de las citadas compañías.

En consecuencia, los permisos o autorizaciones que las empresas suministradoras deban 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.

#### **III.3.4. 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; 1275/1998, de 2 de abril; 2981/1998, de 16 de julio; 3059/1998, de 15 de octubre; y 1727/2003, de 10 de julio).

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 vía de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, matiz 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.3.5. 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, incluido el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pese a haber desaparecido aquellas circunstancias excepcionales, recoge la misma dispensa, precisando, por otra parte, el citado Texto refundido, en su artículo 126.2, que la ocupación efectiva de los terrenos deberá ser precedida por la formalización del acta de ocupación.

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 220 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, 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.

En el caso particular del contrato de obras, el acta en cuestión debe estar firmada por la representación del Órgano de contratación, el Contratista y 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 citado en el párrafo anterior 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, 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.

### III.3.6. 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 y convincente.

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.). Algunos de estos gastos son «proporcionales» al tiempo (como los avales) y fácilmente determinables, por lo general. Otros no lo son y resultan de más difícil cuantificación. En todo caso, se trata de gastos evidentes y cuya falta de reconocimiento daría lugar a un «enriquecimiento injusto» de la Administración. Es decir, este Consejo considera que siguen produciéndose o existiendo gastos generales en una obra suspendida, ya sea total o parcialmente, aunque en menor proporción que en la misma obra en ejecución y que, consecuentemente, deben ser compensados al contratista.

No obstante, la cuantificación de estos gastos generales resulta siempre compleja, y, por lo tanto, de difícil justificación, cabiendo utilizar criterios propios de la contabilidad analítica u otros análogos. En todo caso, en opinión de este Consejo, es admisible el uso de asignaciones porcentuales para acotar la cuantía, por analogía a lo que establece, en su artículo 131, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre) al determinar los gastos generales como un porcentaje del presupuesto de ejecución material. Este Consejo de Obras Públicas, siempre que no resulte de aplicación otro procedimiento específico más adecuado a cada caso, viene aplicando un criterio similar en casos de suspensiones de obras, si bien limitando, razonadamente, los porcentajes de cálculo de los gastos generales a un abanico que va 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 es 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.

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, al valorar los gastos generales 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 válido para una tasación de los mismos, independientemente del valor jurídico que las normas y la jurisprudencia otorguen a dicho cálculo.

### III.3.7. La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público con plazo de ejecución inicial inferior a un año

El Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, al igual que sus precedentes en el tiempo, contempla y regula la revisión de precios.

En este sentido y con carácter general, la Ley establece, en su artículo 89, que la revisión es procedente «cuando éste (el contrato) se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiera transcurrido un año 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 al año 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 anual, y en tales circunstancias, cuando la responsabilidad de la prolongación de la obra no es imputable al contratista, este 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 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, entre otros).

Pues bien, aunque, en el ámbito de actuación de los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente no son los más frecuentes aquellos contratos de obras con plazo de ejecución inferior al año, entiende este Consejo que nada impediría el que, en tales contratos, 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.

Este Consejo interpreta que, en el caso de que un contrato de obras, con plazo de ejecución inferior al año y sin fórmula de revisión de precios, fuera modificado y la modificación implicara un plazo de ejecución superior al año, el proyecto modificado habría de incluir la correspondiente fórmula de revisión de precios.

### III.3.8. 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 no tiene por objeto mantener en su totalidad el pacto económico contractual, compensando 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, 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 haya de transcurrir un año desde la formalización del mismo 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.

El origen de ello radica, fundamentalmente, en la inadecuación de las fórmulas en cada caso, en el desajuste que puede producirse en la fórmula de revisión aplicable durante la ejecución de una obra y en la demora en la actualización de las fórmulas de revisión.

Además, el propio sistema no siempre recoge fielmente la realidad de las variaciones experimentadas por los precios en el mercado.

La preocupación de este Órgano colegiado se hace aún mayor, si cabe, en tanto que el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, no sólo no se pronuncia sobre la actualización de las fórmulas, sino que además, elimina la consideración de la mano de obra, sin tener en cuenta las características específicas de cada contrato.

La promulgación del Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre, por el que se aprueba la relación de materiales básicos y las fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras y de contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, supone una corrección parcial de las imperfecciones del sistema pero no elimina las deficiencias apuntadas.

En este contexto, difícilmente puede llegarse al establecimiento de fórmulas de revisión adecuadas. Por ello, este Consejo sugiere la posibilidad (técnicamente posible hoy en día) de que cada obra pueda disponer de su propia fórmula de revisión de precios, establecida teniendo en cuenta el peso ponderado de los costes de los elementos básicos obtenidos a través de la descomposición de precios de las unidades de obra incluidas en el proyecto, que habría de estar recogida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato. Ello precisaría de una modificación de la legislación vigente.

Este Consejo conoce la existencia de un planteamiento que postula la eliminación del sistema de revisión de precios y 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 reconsideración global del procedimiento de contratación de la obra pública.

### III.3.9. Desequilibrios económicos por circunstancias imprevistas en los contratos de obras del Sector público

En los últimos años se han producido casos de fuertes e imprevistas variaciones de precios de los productos bituminosos, siderúrgicos y de la energía, con considerables repercusiones económicas en los contratos de obras de la Administración. Asimismo existen casos en los que el proyecto no ha previsto circunstancias que afectan a la ejecución de dichos contratos y producen efectos similares a los anteriores (excavaciones en roca, presencia de agua,...).

El restablecimiento del equilibrio económico de los contratos, cuando se produce alteración de la ecuación sinalagmática establecida entre la Administración y el contratista ante la inoperancia, en estos casos, del sistema de revi-

sión de precios establecido, se efectúa aplicando la doctrina del «*riesgo imprevisible*», más allá del «*riesgo y ventura*» que debe asumir el contratista, doctrina aplicada hasta hace unos años por el Consejo de Estado (por ejemplo, dictamen 50.220 de 5 de noviembre de 1987, de dicho Órgano Consultivo) y por este Consejo de Obras Públicas. Esta doctrina fue, posteriormente, ampliada y perfeccionada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como más adelante se explica.

Según esta doctrina, para que el contratista tenga derecho a una indemnización, debería demostrar: que los precios han sufrido unas variaciones extraordinarias e imprevisibles, que hay una insuficiencia en la fórmula de revisión de precios pactada para compensar el desequilibrio contractual producido por causas imprevisibles y que dicho desequilibrio supera una cierta medida o límite, que el Consejo de Estado estimó en su momento en el 2,5% del precio contratado de la obra, tomando como referencia la regla del artículo 4.2 del Decreto Ley 2/1964, de 4 de febrero, sobre revisión de precios, que hoy se encuentra derogado.

Respecto al establecimiento de este porcentaje, fijado como límite, decía el propio Consejo de Estado «... *que no lo ha hecho de manera rígida y absoluta, sino, antes al contrario, como simple pauta para valorar las circunstancias concretas que puedan concurrir...*» en cada caso, criterio que ha sido compartido por este Consejo de Obras Públicas.

La jurisprudencia era rica en pronunciamientos que reconocían la obligación de restablecer el equilibrio económico en el caso de asunción de riesgos imprevisibles por parte del contratista: S.T.S. de 4 de julio de 1951, S.T.S. de 12 de diciembre de 1979, S.T.S. de 29 de mayo de 1981, S.T.S. de 20 de junio de 1983, S.T.S. de 14 de marzo de 1985, S.T.S. de 16 de septiembre de 1988, SS.T.S. de 19, 20, 26 y 27 de diciembre de 1990, S.T.S. de 17 de abril de 1991, S.T.S. de 19 de enero de 1998 y S.T.S. de 9 de marzo de 1999, entre otras. Estas sentencias se referían, fundamentalmente, a casos con fuertes subidas de precios de los ligantes bituminosos, producidas después de haber sido contratadas las obras, y reconocían el derecho de los contratistas a ser resarcidos sin las limitaciones establecidas por el Consejo de Estado.

Últimamente se han dictado varias sentencias del Tribunal Supremo (SS.T.S. de 18 y 25 de abril, de 6 de mayo, de 4 de junio de 2008, de 16 de junio, de 27 de

octubre y de 10 de noviembre de 2009) en las que se desestiman las reclamaciones de los contratistas para el restablecimiento del equilibrio económico financiero del contrato bajo el argumento sustancial de la prevalencia, con carácter general, del principio contractual del «*riesgo y ventura*» sin examinar su influencia sobre el contrato.

Algunos de los argumentos considerados en dichas sentencias (la liberalización de los precios, la existencia de nuevas –en su momento– fórmulas de revisión de precios, la derogación del límite del 2,5% «*existente en la Ley para estimar*», etc.) no resultan consistentes, en opinión respetuosamente discrepante de este Consejo.

Este Órgano colegiado considera que la liberalización de los precios en el mercado interior no impide la imprevisibilidad de su determinación a futuro, que las nuevas fórmulas (números 40 a 48) estaban obsoletas en esos casos (eran del año 1981) y que el mencionado límite de 2,5% se estableció para la aplicación de la revisión de precios y no como frontera legal para empezar a indemnizar, siendo utilizado por el Consejo de Estado sólo como referencia. Tales fundamentos desestimatorios, a juicio de este Consejo, deberían ser reconsiderados.

Sin embargo, este Órgano entiende que la alteración del equilibrio económico contractual por circunstancias imprevisibles, debe ser considerada siempre que se produzca por una variación de los precios extraordinaria, que sea, a la vez, imprevisible, que los sistemas establecidos para recoger dicha variación (mecanismos de la revisión de precios) se manifiesten como no representativos de la misma y que no deba ser asumido por el contratista dentro del «*riesgo y ventura*», por alterar de manera muy grave la economía del contrato, lo que supone analizar, en cada caso, los criterios específicos que conduzcan a la procedencia de indemnizar y a la determinación de la cuantía correspondiente.

Los distintos matices argumentales y los contenidos de las últimas sentencias referidas del Tribunal Supremo así como, en general, la problemática puesta de manifiesto podría evitarse sin más que considerar y poner en práctica lo expresado por este Consejo de Obras Públicas en el apartado III.3.7 de esta Memoria, en lo relativo a la revisión de precios.

No puede dejar de señalarse que, al igual que las últimas sentencias del Tribunal Supremo, el Consejo de Estado (entre otros, dictamen 65/2012, de 22 de marzo) defiende una prevalencia del principio de «*riesgo y ventura*» y entiende que el cri-

terio del Consejo de Obras Públicas *«se corresponde propiamente a un juicio de equidad»* y *«no se corresponde al acogido por la legislación en vigor»*. Y añade *«Este tipo de reclamaciones sólo cabría si quedase acreditada una concurrencia del tipo extraordinario que supone la doctrina de la cláusula rebus sic stantibus; y no es posible extender, sin quebrar el espíritu y la letra de la ley, ese supuesto al de una excesiva onerosidad. No se trata de reequilibrar económico-financieramente el contrato, sino de estar a lo pactado, la ejecución de una obra a riesgo y ventura de la contrata...»*.

En este contexto resultará clarificadora la doctrina del Tribunal Supremo resultante de sentencias recientes.

Finalmente, hay que plantearse la posibilidad de que, debido a un eventual descenso de los precios de ciertos productos en el mercado internacional, pudieran producirse situaciones contrarias a las hasta ahora consideradas y resultara la obligación de devolver parte de lo cobrado por el contratista, en aplicación de una nueva doctrina que podría denominarse del *«empobrecimiento injusto»* de la Administración.

### III.3.10. Daños producidos por causa de fuerza mayor

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 (como antes lo hacía 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 3112/2004, de 3 de febrero de 2005).

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 231 antes mencionado, aunque esta afirmación debe ser matizada.

En efecto, este Consejo considera que, aunque el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en su artículo 231, 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 231, en su apartado 2.b) admite la calificación como fuerza mayor de los fenómenos naturales «*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 (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 tanto, no pueden tener la consideración de fuerza mayor, que 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 los sistemas de previsión y alarma frente a inundaciones y contaminación por vertidos, harían previsibles, en cierta medida, fenómenos que podrían producir daños y serían susceptibles de evitarse, al menos en parte, con un comportamiento más diligente.

### III.3.11. 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.

Por lo general (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 y la disposición de los terrenos necesarios, así como la realización del proyecto y su contratación, a otra u 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 hasta la formalización de su entrega o cesión, etc.

En particular y para que la Administración General del Estado que financia 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.

### III.3.12. 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 de la ejecución de las obras que componen un contrato público, exista un contrato de asisten-

cia técnica asociado a la misma, de apoyo al facultativo de la Administración en sus tareas de dirección de obra.

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 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 de la ejecución de las unidades de obra afectadas se acompañe adecuadamente, de manera que resulten controladas las nuevas unidades de obra con la misma intensidad que lo son las iniciales.

Pero, 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, exclusivamente 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.4. Tramitación de expedientes de caducidad de concesiones en el ámbito del dominio público portuario**

#### **III.4.1. El plazo para tramitar y resolver**

El plazo para la tramitación y resolución de los expedientes que tienen por objeto declarar la caducidad de una concesión administrativa en el ámbito del do-

minio público portuario es de seis meses, a contar desde la fecha del acuerdo de incoación (artículo 123.2 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General).

Dicho plazo se ha manifestado, en no pocas ocasiones, como absolutamente insuficiente, 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, al amparo de la excepción contenida en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Independientemente de ello, el artículo 42.5.c) de la mencionada Ley 30/1992 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, la unidad que tramita el expediente debería analizar si concurren algunas de las otras circunstancias reflejadas en el artículo 42.5 de dicha Ley y actuar en consecuencia.

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

#### III.4.2. El instructor (o la unidad instructora) y el órgano resolutorio

En diversos expedientes relativos al dominio público portuario dictaminados por el Consejo de Obras Públicas la propuesta de resolución se emite por quien (por su condición de autoridad pública u órgano resolutorio) ha de participar en la resolución del asunto.

Se produce, así, una indeseable duplicidad: 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 (sin las innecesarias conformidades de sus superiores jerárquicos).

#### III.4.3. Situaciones concursales

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

En estas circunstancias, el servicio 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.5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones

#### III.5.1. La regulación de las obras públicas

Las infraestructuras y los servicios del transporte 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 infraes-

estructuras públicas del transporte y del agua (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, presas, canalizaciones...); la definición y el papel de los sujetos de 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 al 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 en vigor.

Dicha Ley ha sido modificada y completada con abundante legislación específica: Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea; Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; Texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio; Ley 13/2003, de 23 de mayo, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas; Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario; 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; etc.

En síntesis, nuestra legislación específica relativa a estos sectores es relativamente reciente, pero la norma de carácter básico cuenta con 137 años de antigüedad y, si 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; nuevos sistemas de contratación y concesionales; la participación público/privada,... en definitiva, una actualización en todos los órdenes de nuestra legislación básica, como se ha hecho en otros sectores, por ejemplo, con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

### III.5.2. Normativa técnica sobre obras públicas

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 y sostenibilidad.

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

En concreto, este Consejo, ha dictaminado un 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).

Corresponde a las unidades administrativas especializadas afrontar un análisis riguroso de las ausencias de especificaciones que han de cubrirse y la actualización del elenco normativo.

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.5.3. La selección de inversiones

En cualquier tiempo, pero más aún en momentos de crisis económica como los actuales, 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 del 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.

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

Sobre esta base ha de precisarse que el sistema de evaluación de inversiones debe tener por objeto facilitar la toma de decisiones, permitiendo 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, pero sí a que estos últimos promuevan que no se adopten decisiones que lleven a la ejecución de infraestructuras de incierto interés público.



## IV

## PERSONAL DEL CONSEJO

---

Durante el año 2013 el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que se relacionan a continuación.

### Presidente

D. Manuel L. Martín Antón

### Consejero-Presidente de la Sección de Asuntos Generales

D. Alberto E. Pastor Alonso de Prado

### Consejero-Presidente de la Sección Técnica de Fomento

D. Francisco J. Flores Montoya

### Consejero-Presidente de la Sección Técnica de Medio Ambiente

D. Jesús M. Solaguren-Beascoa Márquez

### Consejero-Secretario General

D. Miguel J. Ramírez Sánchez-Rubio

### Consejeros

D. José María Pérez Blanco

D. José María Durruti Galbete

D. Ildefonso Maíllo Calzada

D. José M. Majadas García

D. Vicente Martínez Castelló

D. Juan José Álvarez Argüelles

D. Justo Mora Alonso-Muñoyerro (desde el día 16 de julio de 2013)

D. Juan José Bértolo Cadenas (desde el día 25 de julio de 2013)

### 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. Manuel Machota Peralta

### Conductor

D. Luis de la Hoz Céspedes



Personal del Consejo de Obras Públicas en la sede del Organismo.

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 de la misma denominación. Durante todo el siglo XIX hubo 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»*.

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, fijando sus atribuciones y su división en Secciones.

Mayor importancia e interés para el Consejo tiene la modificación impuesta a través del Real Decreto de 2 de noviembre de 1906, por el que se crea *«con caracteres 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 se dividían y separaban las funciones consultivas e inspectoras.

El Real Decreto de 20 de septiembre de 1919 aprueba con carácter provisional el Reglamento del Consejo de Obras Públicas, orientado a dotar de mayores garantías de competencia científica y profesional a los miembros del Consejo.

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»*.



Ilmo. Sr. D. José Gómez Ortega

En 1932 se crean en el Ministerio de Obras Públicas las cuatro Direcciones Generales: de Caminos, Obras Hidráulicas, Puertos y Ferrocarriles, y consecuentemente, el Decreto de 9 febrero de 1933, decide la disolución del Consejo de Obras Públicas, al ser sustituido por cuatro Consejos, más reducidos y 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», y en la cual se integran dichos Consejos, que quedan convertidos en Secciones.

Por Decreto de 25 de abril de 1936 se disuelve la Junta Superior Consultiva de Obras Públicas y se crea, nuevamente, el Consejo de Obras Públicas, que se divide ahora 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 Orgánico 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.



Ilmo. Sr. D. José María Álvarez Núñez

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 competir a órganos diferentes. La Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de febrero de 1958 aprueba el 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 la Subsecretaría, sin perjuicio de su dependencia funcional también del Ministerio de Medio Ambiente en la esfera de sus respectivas competencias (situación que se mantiene en la actualidad, tras la reestructuración ministerial a la que da lugar el Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento).

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 anterior Reglamento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo, aprobado por Real Decreto 2829/1978, 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 B.O.E. del día 7 de octubre siguiente, modifica ligeramente el título de su denominación 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 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...* ».

En dicho Reglamento, y para el cumplimiento de sus funciones, el ahora 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 extienden 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.

La composición del Consejo queda constituida, a través del Reglamento, por el Presidente y un número de Consejeros que será como mínimo de diez y como máximo de trece. 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. De entre los Consejeros, se nombra a los Presidentes de las tres Secciones y al Secretario General.

La Orden comunicada de la Ministra de Fomento, de 25 de enero de 2005, establece por primera vez un umbral mínimo para la emisión preceptiva de dictamen, por parte del Consejo de Obras Públicas, en los expedientes de solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial de dicho Departamento, fijándolo en 6.000 euros. Finalmente, 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.

Este apartado de la Memoria ofrece información histórica acerca de la relación 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 incluyen las biografías resumidas del Excmo. Sr. D. Juan de Subercase y Krets y del Excmo. Sr. D. Carlos Benito Hernández, ambos Presidentes del Consejo de Obras Públicas, continuando una línea editorial ya iniciada en pasadas ediciones de la Memoria.

## 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
1841 - 1843	Pedro Miranda Maya
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	Manuel Seijas Lozano*
1849 - 1849	Juan Bravo Murillo* (interino)
1849 - 1849	Trinidad Balboa* (interino)
1849 - 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 Felix 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 - 1863	Antonio Aguilar Correa*
1863 - 1864	Pedro Cortijo Fuertes*
1864 - 1864	Claudio Moyano Samaniego*
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	El Director General
1851 - 1856	Juan Subercase Krets
1856 - 1860	José de Azas Llanderal-Valdés
1860 - 1862	Antonio Arriete y Porrata

\* El Presidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos lo era el Ministro del ramo, por razón del cargo.

#### **c) Presidentes del Consejo de Obras Públicas (el Consejo fue suprimido en marzo de 1933 y restaurado en septiembre del mismo año con la denominación transitoria de Junta Superior Consultiva, hasta abril de 1936).**

1900 - 1902	Rogelio de Inchaurreandieta 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  
 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<sup>a</sup> 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 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 Civera  
 1978 - 1984 Carlos Benito Hernández  
 1984 - 1985 Jaime Badillo Díez  
 1985 - 1985 Rodrigo Baeza Seco  
 1985 - 1992 Félix Costales y 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 - Manuel L. Martín Antón

## GALERÍA DE PRESIDENTES DEL CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS



### **Excmo. Sr. D. Juan de Subercase y Krets**

Nació en Valencia el 1 de junio de 1783, hijo de Salvador Subercase y Magdalena Cándida Krets.

Formó parte de la tercera promoción de la Escuela de Ingenieros de Caminos (ingresó en 1804 y terminó sus estudios en 1807 con el número uno).

Ejerció en Villarta, donde vivía cuando se produjo la invasión francesa, y más tarde en Madrid, donde pasó los años de la guerra.

De ideología liberal, fue depurado al finalizar la etapa de gobierno que le era afín, en 1814, al comienzo del reinado de Fernando VII, asumiendo nuevos destinos.

Sin embargo, fue diputado en las Cortes, por Valencia, desde el 14 de julio de 1820 hasta el 14 de febrero de 1822, en pleno período conocido como Trienio Liberal o Constitucional (que abarcó desde enero de 1820 hasta abril de 1823).

Su actividad parlamentaria no le impidió, en el verano de 1821, dedicarse a los levantamientos y estudios de las obras del canal de Aragón.

En la década de los años 30 fue profesor en la Academia de Artillería y catedrático de geometría, mecánica y delineación en la Universidad de Valencia.

El 22 de julio de 1834 se incorporó de nuevo a la política, como diputado a Cortes por Valencia, hasta el 27 de enero de 1836.

Dio el salto a las instituciones, en Madrid, como Comisario de Caminos y Canales e, inmediatamente, el 18 de enero de 1836, pasó a ser el Jefe de la Quinta Sección de la Secretaría de Despacho de Fomento General del Reino y, posteriormente, Inspector general.

El 1 de julio de 1837 fue nombrado Director de la Escuela de Caminos, ocupando el cargo hasta el 12 de octubre de 1848, en que dimitió a consecuencia de una rebelión de los alumnos, fruto de su fuerte e intransigente carácter.

A mediados de 1840 enfermó José Agustín de Larramendi, quedando Francisco Javier Barra, como inspector más antiguo, nombrado, interinamente, como Director general de Obras Públicas, por orden del 29 de julio. Enfermo este también, tuvo que ceder el puesto en varias ocasiones a Subercase (era el más antiguo después de él).

El 8 de febrero de 1841 fue nombrado Director general interino hasta el 17 de mayo de 1841 en que fue sustituido por Pedro Miranda Maya.

En 1844 realizó el hoy conocido como «informe Subercase», en el que se sentaron las bases para el establecimiento de los ferrocarriles en España, fijándose el ancho de vía español (6 pies castellanos ó 1,6716 metros) distinto al europeo, por razones de estabilidad frente a una orografía difícil y no por cuestiones militares, como se ha pretendido desde algunas instancias.

Fue nombrado Vicepresidente de la Junta Consultiva de Caminos en 1847 y hasta 1850.

El 19 de febrero de 1851 se nombró a Subercase Director general de Obras Públicas. Se mantuvo en el cargo hasta el 11 de marzo de 1852, en que, por motivos de salud, se aceptó su renuncia. Durante el período de mandato dio mucha actividad a la Dirección General y ejerció la vicepresidencia de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos (el presidente lo era el ministro del ramo) hasta 1856. Entre el 16 de julio de 1851 y el 2 de diciembre de 1852 compaginó estas actividades con la de diputado a Cortes por Valencia.

Lo más notable durante ese período en el sector de las obras públicas fue la creación del Canal de Isabel II y la firma del proyecto de ferrocarril Madrid-Valencia (realizado con la inestimable intervención del experto internacional Edward Oliver Manby).

El hecho más destacado en materia de legislación de carreteras fue, sin duda, la promulgación de la ley de 7 de mayo de 1851, dividiendo las carreteras en generales,

transversales, provinciales y locales y dictando disposiciones respecto a cada una de esas clases. Esta ley que se conoce como Ley Arteta, se concibió en 1849, y la aportación que realizó Subercase, fue más desde la Junta Consultiva que desde la Dirección General. Aun así, hay que valorar su colaboración en Reales Órdenes o el impulso que ejercía hacia ayuntamientos y diputaciones para ampliar los caminos vecinales.

Importante también fue la Real Orden de 7 de febrero de 1852 mandando plantar viveros de árboles en todas las carreteras generales.

Por Real Decreto de 28 de enero de 1852 se ordenó el estudio de las líneas denominadas de Castilla, Aragón y Andalucía.

Con el nombramiento de Francisco Luxán y Cipriano Segundo Montesino, compañeros de Subercase, como Ministro de Fomento y Director General de Obras Públicas, respectivamente, se nombró a Subercase, el 11 de febrero de 1855, nuevamente, como Director de la Escuela. El mandato fue breve, poco más de un año, pero reforzó la disciplina, modificó el reglamento y renovó el profesorado.

Subercase fue académico de la Real Academia de Ciencias.

Murió el 25 de marzo de 1856.



**Excmo. Sr. D. Carlos Benito Hernández**

Nació el 23 de diciembre 1915, en Madrid.

Ingresó en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, en 1939.

Terminó sus estudios y fue nombrado ingeniero del Cuerpo el 20 de julio de 1943, con destino en la División Hidráulica del Norte de España donde ejerció escasos días (del 12 al 31 de agosto de 1943).

Inmediatamente pasó a la situación de supernumerario (desde el 1 de septiembre de 1943 hasta el 20 de junio de 1950).

El 31 de mayo de 1950 solicitó el reingreso en el Cuerpo y obtuvo destino en la Jefatura de Obras Públicas de Ciudad Real, no llegando a tomar posesión pues, con la misma fecha, pasó a prestar sus funciones, en comisión de servicios, en el Laboratorio Central de Ensayos de Materiales de Construcción de la Escuela.

El 1 de marzo de 1955 fue nombrado catedrático de la Escuela, en la asignatura de Resistencia de Materiales, Elasticidad y Plasticidad, cargo que ocupó hasta su jubilación en 1985.

El 30 de noviembre de 1957, continuó prestando servicios en el Laboratorio Central de Ensayos de Materiales de Construcción de la Escuela, pero ya en propiedad llegando a ser su Subdirector y, posteriormente, Director, desde el 15 de julio de 1961 hasta el 1 de agosto de 1977, período en el que el Laboratorio era dependiente del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX).

El 27 de diciembre de 1961 fue nombrado Director de la Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid, cargo que ejerció hasta el 14 de octubre de 1968 (B.O.E. del día 23).

Por sus méritos contraídos en los campos de la educación, la ciencia, la cultura, la docencia y la investigación, se le concedió la Encomienda con placa de la Orden de Alfonso X el Sabio.

Por Orden del 12 de abril de 1965, del Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas, fue nombrado Director del CEDEX, tomando posesión del cargo el 1 de mayo del mismo año, desempeñándolo hasta el 26 de junio de 1978.

Fue Vocal de la Comisiones de Investigación, de Vivienda y de Construcción y sus Materiales del Plan de Desarrollo, de la Comisión de Normas para Grandes Presas y del Consejo Técnico Administrativo del Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo y miembro de la Comisión de Normas UNE de Cumplimiento Obligatorio, del Comité Ejecutivo de Investigaciones Tecnológicas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, de la Comisión Nacional de Metrología y Metrotecnica, del Consejo Nacional de Educación y de la Comisión Asesora de Investigación Científica de la Presidencia del Gobierno.

Por su trayectoria profesional, personal y los méritos adquiridos, le fue otorgada, el 1 de octubre de 1972, por el general Franco, la Encomienda de la Orden del Mérito Civil.

Por Real Decreto 1450/1978, de 26 de junio, fue nombrado Presidente del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo permaneciendo en el ejercicio de este cargo hasta el 30 de septiembre de 1984.

Fue autor de varios libros y artículos, destacando, entre otros, el de «Plasticidad para el ingeniero» y el «Estudio experimental de cubiertas laminares con modelos reducidos». Asimismo, trabajó en importantes proyectos hidroeléctricos como el de la presa de Canelles, para la empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana o la de Aldeadávila de la Ribera, en la que dirigió el modelo reducido del anteproyecto.

Falleció en Madrid, el 14 de noviembre de 2001.



**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.

## ANEXO

### 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*

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 concurren 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, concurren 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 Ju-

rídico 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 oca-

sión 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 asesoramiento 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 preceptivamente 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 discurren 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

**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 efectos 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 efectos 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