



Centro virtual de publicaciones del Ministerio de Fomento:
www.fomento.gob.es

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

Título de la obra: **Consejo de Obras Públicas, memoria 2015.**

Autor: Ministerio de Fomento, Subsecretaría, Consejo de Obras Públicas

Año de edición: 2016

Características Edición:

1ª edición electrónica: julio 2016

Formato: PDF

Tamaño: 6,73 MB

Edita:

© Ministerio de Fomento
Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

NIPO: 161-15-043-7

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 2015

Consejo
de Obras Públicas



2016

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

ÍNDICE

	Pág.
I INTRODUCCIÓN	5
II RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL	6
III OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	17
III.1. Aspectos generales y de procedimiento.....	18
III.1.1. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas.....	18
III.1.2. Presentación de documentación	19
III.1.3. La ausencia de competencia.....	19
III.1.4. La acción de regreso	21
III.2. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración..	22
III.2.1. Aspectos relativos a la instrucción de los expedientes.....	22
III.2.2. Daños derivados de un deficiente funcionamiento de ciertas infraestructuras hidráulicas	23
III.2.3. La calificación del terreno en zonas inundables y la cobertura de los daños por inundaciones.....	24
III.2.4. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos.....	26
III.2.5. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual.....	29
III.2.6. La fuerza mayor en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual	30
III.2.7. La inversión de la carga de la prueba.....	31
III.2.8. El IVA en las reclamaciones patrimoniales	32
III.3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras y servicios	33
III.3.1. La calidad de los proyectos de obras y otros documentos contractuales.....	33
III.3.2. Actuación de la Administración con la colaboración de empresas externas en trabajos de asistencia técnica	36
III.3.3. Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares en los contratos de mantenimiento y conservación de infraestructuras públicas.....	40
III.3.4. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios	40
III.3.5. 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.....	41

Pág.

III.3.6.	Reclamaciones por suspensiones temporales de contratos de obras públicas	42
III.3.7.	Costes indemnizables en las suspensiones temporales de obras	44
III.3.8.	Actualización de deudas e intereses de demora	46
III.3.9.	La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público...	50
III.3.10.	La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público con plazo de ejecución inicial inferior a dos años	51
III.3.11.	Desequilibrios económicos en los contratos de obras del Sector público por variaciones imprevistas en los precios.....	53
III.3.12.	Daños producidos por causa de fuerza mayor	53
III.3.13.	Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre Administraciones Públicas	55
III.3.14.	La modificación de los contratos de asistencia técnica asociados a contratos de obras	56
III.3.15.	Adjudicaciones de concursos de obras y proyectos modificados	57
III.4.	Incidencias en las concesiones administrativas	58
III.4.1.	El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas.....	58
III.4.2.	El instructor y el órgano resolvente.....	59
III.4.3.	Situaciones concursales	60
III.5.	Regulación de las obras públicas y selección de inversiones	60
III.5.1.	La regulación de las obras públicas	60
III.5.2.	Normativa técnica sobre obras públicas	62
III.5.3.	La selección de inversiones	62
IV	PERSONAL DEL CONSEJO	65
V	RESEÑA HISTÓRICA	67
VI	RELACIÓN Y GALERÍA DE PRESIDENTES	73
VII	REGLAMENTACIÓN DEL CONSEJO	95



INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consejo de Obras Públicas, correspondiente al año 2015 fue aprobada por el Pleno en su sesión ordinaria n° 10 celebrada los días 19 y 24 de mayo de 2016.

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, en primer lugar, se analiza resumidamente la actividad desarrollada en el año 2015 para, a continuación, aportar unas propuestas de mejora funcional de los servicios públicos de los Departamentos de los que depende el Consejo, mediante una serie de observaciones y sugerencias, en relación con los asuntos consultados el pasado y anteriores años, como consecuencia del ejercicio de la función consultiva que le corresponde.

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



RESUMEN ANALÍTICO DE LA ACTIVIDAD ANUAL

Durante el ejercicio 2015 el Consejo de Obras Públicas ha proseguido realizando su actividad reglamentaria habitual con especial incidencia en lo relativo a su función básica, referente a la emisión de dictámenes, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de su vigente Reglamento y atendiendo a las solicitudes que se le han formulado.

Los dictámenes e informes han sido solicitados al Consejo de Obras Públicas, fundamentalmente, por los órganos superiores y directivos del Ministerio de Fomento y del de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, a través de los cauces establecidos al efecto.

Durante el ejercicio 2015, el total de asuntos sobre los que actuar ascendió a 118, de los que 106 tuvieron entrada en el Consejo en el año para informe y los restantes 12 estaban pendientes de dictaminar al final de 2014. Del total se despacharon 102 expedientes (94 tratados en Pleno y 8 devueltos directamente por las Secciones), permaneciendo aún en estudio 16 asuntos a finales de año y que, por tanto, pasaron a ser objeto de trabajo para 2016.

En el siguiente cuadro se incluye la distribución de los 94 informes tratados durante 2015 por el Pleno del Consejo, clasificada según los Centros directivos de los Departamentos ministeriales solicitantes:

PROCEDENCIA DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO	N.º	%
Ministerio de Fomento	78	83%
Dirección General de Carreteras	9	
Secretaría General Técnica	60	
Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda	7	
Secretaría General de Infraestructuras	1	
Otros	1	
Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	16	17%
Dirección General del Agua	8	
Secretaría General Técnica	8	
TOTAL CONSULTAS	94	100%

El Pleno se reunió en 21 sesiones con objeto de analizar en primera instancia esas 94 ponencias que fueron expuestas y debatidas, aprobándose todas ellas, de las cuales 60 lo fueron por unanimidad y 34 por mayoría. De los 94 expedientes tratados, 7 fueron estimados en la cantidad reclamada, 31 sólo en parte y 39 desestimados. Sobre 7 de ellos, referidos a concesiones administrativas, se propuso caducarlas. Además se informó favorablemente el modificado de un contrato de obras, se propuso la resolución de otros cuatro, se emitió informe favorable sobre 3 proyectos de disposiciones legales y se informaron 2 asuntos de índole jurídica e interpretativa, respectivamente.

A lo largo de las sesiones plenarias, 13 dictámenes fueron complementados con 15 votos particulares y 9 adhesiones adicionales de algunos Consejeros.

Por su parte, las tres Secciones del Consejo (Asuntos Generales, Técnica de Fomento y Técnica de Medio Ambiente, junto con las Ponencias Extraordinarias) se reunieron en 71 ocasiones, para analizar y debatir los expedientes asignados con objeto de preparar las propuestas de dictamen para la elevación, en su caso, al Pleno del Consejo. Del total de expedientes vistos, 8 fueron devueltos a los Servicios instructores directamente por las Secciones. El motivo fue la solicitud de información complementaria para la subsanación de deficiencias o carencias detectadas en las instrucciones practicadas con objeto de poder emitir posteriormente, con el rigor preciso, la opinión del Consejo.

La temática de los casos tratados durante 2015, como se corresponde con la diversidad de materias remitidas al Consejo dentro de sus competencias, establecidas en el artículo 4 de su Reglamento, abarcó un amplio campo de actuaciones, analizando asuntos como los que se citan a continuación:

- Reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados a particulares, atribuidos a la ejecución de las obras públicas, con un porcentaje de actuaciones del 40,4% respecto al total de actuaciones, con especial relevancia en las de carácter lineal (carreteras, especialmente, con un 68% de las de este tipo).
- Reclamaciones contractuales formuladas por empresas constructoras, por daños y perjuicios derivados de incidencias surgidas durante la ejecución de las obras y expedientes promovidos por la Administración en materia contractual y concesional (suponiendo un 19,1% del total de actuaciones). Se desglosan en:

- Desequilibrios económicos de contratos y alteración de las condiciones contractuales, con un porcentaje de actuaciones dentro de las de esta tipología de casi un 39%.
 - Suspensiones temporales, parciales o totales, de obras, alcanzando un 22% del total de este capítulo.
 - Resoluciones de contratos, con un porcentaje de expedientes del 33%, dentro de este epígrafe.
 - Durante 2015 ha llegado al Consejo un solo expediente de modificación de contratos, que fue informado favorablemente en el dictamen emitido al efecto.
- Reclamaciones por responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración Pública, derivada de daños y perjuicios ocasionados a personas (fallecimientos, lesiones, etc.) y/o sus bienes por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos, especialmente los producidos por accidentes de circulación (con un 27,7% del total de actuaciones).
 - Caducidad de concesiones otorgadas en dominio público, exclusivamente en zonas de servicios portuarios en el pasado ejercicio, con un porcentaje de actuaciones del 7,5%, respecto al total de actuaciones.
 - Conviene también destacar la elaboración de dos informes especiales: uno a solicitud del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre competencias profesionales específicas y otro sobre autorización de un modificado en materia de alta velocidad ferroviaria, del Departamento de Fomento.
 - Por último, el Consejo ha emitido tres dictámenes sobre disposiciones legales en tramitación relativos a: un proyecto de Ley de Carreteras, otro sobre el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación y un tercero sobre la modificación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

En el cuadro que sigue figura una distribución detallada del tipo de asunto despachado por el Pleno del Consejo durante el año 2015, en el que se indica el porcentaje sobre el total de asuntos tratados en sesión plenaria y su desglose por cada uno de los Departamentos ministeriales solicitantes.

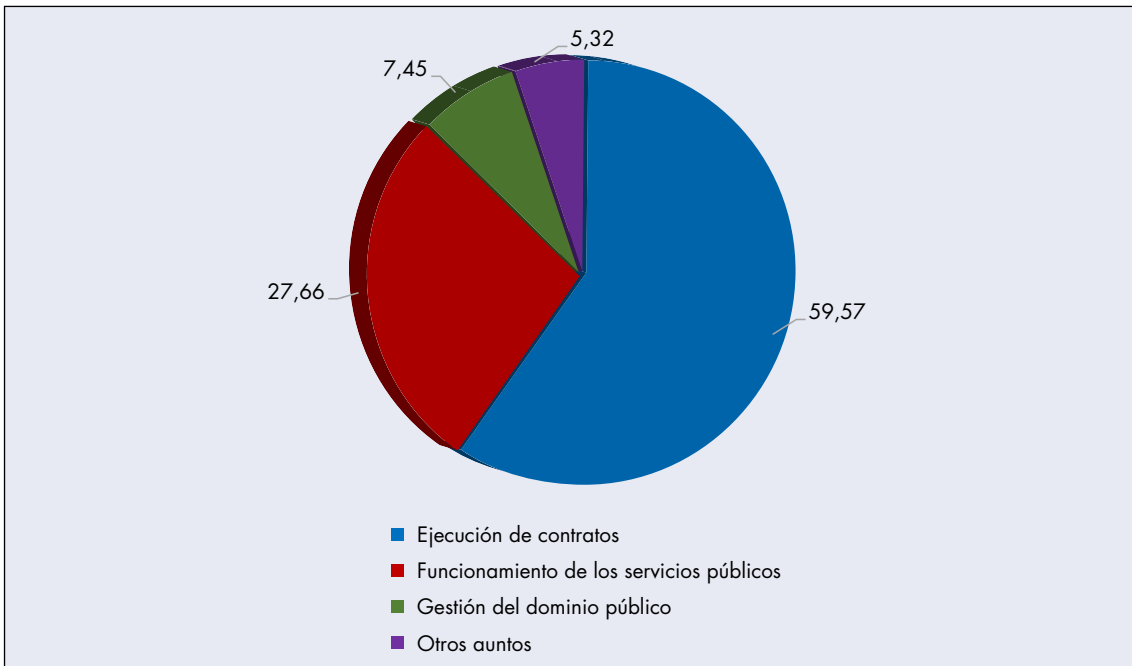
	N.º	%	MF	MAGRAMA
1. EJECUCIÓN DE CONTRATOS				
1.1. Daños a particulares por ejecución de obras	38	40,43	31	7
1.2. Daños catastróficos	0	0,00	0	0
1.3. Desequilibrios económicos de contratos	6	6,38	4	2
1.4. Suspensiones de obras	4	4,26	0	4
1.5. Modificación de obras	1	1,06	1	0
1.6. Resolución de contratos	6	6,38	4	2
1.7. Alteración de las condiciones contractuales	1	1,06	1	0
SUMA 1	56	59,57	41	15
2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS				
2.1. Accidentes de circulación	26	27,66	25	1
2.2. Lesiones por caídas en zonas de dominio público	0	0,00	0	0
2.3. Daños en propiedades por desbordamiento de ríos, arroyos y rotura de canales	0	0,00	0	0
SUMA 2	26	27,66	25	1
3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO				
3.1. Caducidad de concesiones y aprovechamiento de aguas continentales	0	0,00	0	0
3.2. Caducidad de concesiones en dominio público portuario	7	7,45	7	0
3.3. Caducidad de concesiones en dominio público marítimo terrestre	0	0,00	0	0
3.4. Otros (reclamaciones por afectación del dominio público)	0	0,00	0	0
SUMA 3	7	7,45	7	0
4. OTROS ASUNTOS				
4.1. Otras reclamaciones patrimoniales (por resoluciones administrativas, recursos y otros)	2	2,13	2	0
4.2. Otros informes (informes especiales, proyectos normativos, reales decretos, interpretación,...)	3	3,19	3	0
SUMA 4	5	5,32	5	0
TOTAL	94	100,00	78	16

MF = Ministerio de Fomento.

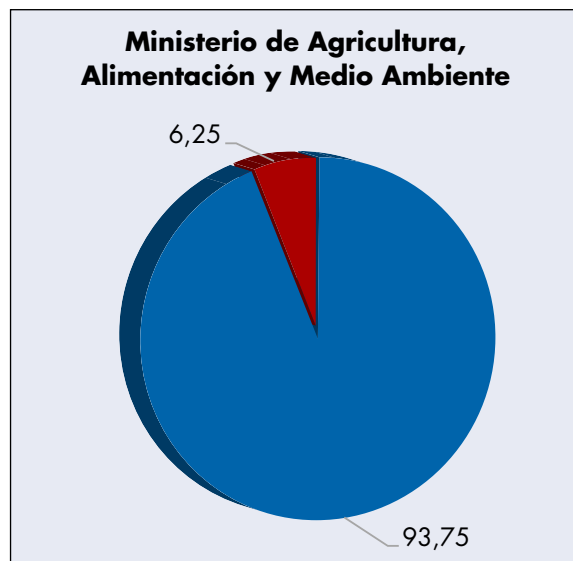
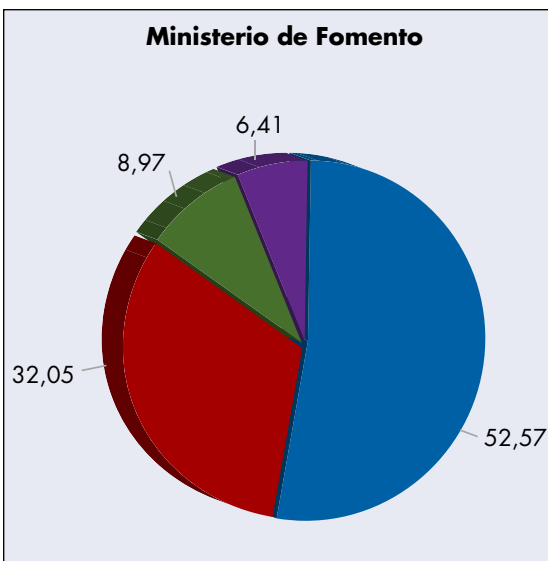
MAGRAMA = Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

En los siguientes gráficos se detalla y cuantifica la distribución de los expedientes tratados durante el ejercicio 2015, clasificados según cuatro grandes grupos temáticos y su distribución en relación con las demandas de cada uno de los Ministerios solicitantes, excluyendo los expedientes devueltos directamente por las Secciones, que ascendieron a ocho.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO DURANTE 2015



DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS ASUNTOS TRATADOS EN PLENO DURANTE 2015, SEGÚN MINISTERIO SOLICITANTE



Seguidamente se incluye un mapa de España con el detalle de las provincias relativas a expedientes sobre los que ha actuado el Pleno del Consejo en 2015, que ascienden a 39, además de cinco casos de ámbito no provincial, señalando en cada una de ellas el número de veces en que se ha intervenido y entre las que han destacado las de Ciudad Real y Zaragoza (con 11 actuaciones) que, junto con las de Alicante, Burgos, Huesca, Lugo, Murcia y Sevilla, suponen el 37% de los expedientes tratados.

NÚMERO DE ACTUACIONES DEL CONSEJO POR PROVINCIAS



Se presenta a continuación un cuadro con el detalle de 2015 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 representa lo reclamado o tramitado por cada concepto respecto al monto total de lo demandado o solicitado. Asimismo, se indican las cantidades que, en su caso, fueron estimadas en los dictámenes emitidos y un porcentaje que precisa el índice de conformidad del Consejo con los importes pedidos o tramitados.

	Importe (€) tramitado	% del total	Importe (€) dictaminado	% de conformidad
1. EJECUCIÓN DE CONTRATOS				
1.1.- Daños a particulares por ejecución de obras	28.179.162,96	4,62	201.396,62	0,71
1.2.- Daños catastróficos	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3.- Desequilibrios económicos de contratos	458.447.830,46	75,23	4.913.090,06	1,07
1.4.- Suspensiones de obras	35.739.482,37	5,86	11.024.375,14	30,85
1.5.- Modificaciones de obras	0,00	0,00	0,00	0,00
1.6.- Resoluciones de contratos	83.456.898,25	13,69	0,00	0,00
1.7.- Alteración de las condiciones contractuales	434.824,50	0,07	0,00	0,00
SUMA PARCIAL 1	606.258.198,54	99,47	16.138.861,82	2,66
2. FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS				
2.1.- Accidentes de circulación	3.201.020,47	0,53	799.237,89	24,97
2.2.- Lesiones por caídas en zonas de dominio público	0,00	0,00	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
SUMA PARCIAL 2	3.201.020,47	0,53	799.237,89	24,97
3. GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO				
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)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUMA PARCIAL 3	0,00	0,00	0,00	0,00
4. OTROS ASUNTOS				
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
SUMA PARCIAL 4	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	609.459.219,01	100,00	16.938.099,71	2,78
TOTAL (sin 1.5, 1.6, ni 4.2)	526.002.320,76	86,31	16.938.099,71	3,22

NP = No procede.

Del cuadro anterior, que constituye el resumen fundamental de la actividad del Organismo durante el ejercicio 2015, resulta importante destacar que la cuantía correspondiente al importe favorable total dictaminado, respecto al monto solicitado, no incluye la cifra, indeterminada al momento de la emisión de los correspondientes dictámenes, de las indemnizaciones aceptadas por el Consejo relativas a seis reclamaciones en las que la determinación de las cantidades reconocidas como indemnizables quedó a la espera de su exacta cuantificación posterior por la Administración, dada la dificultad de hacerlo a la hora de dictaminar, por la insuficiencia e imprecisión de la documentación incluida en los expedientes correspondientes.

A continuación, y con objeto de conocer la incidencia de la actuación del Consejo sobre el montante total de lo reclamado y de la cuantía solicitada reconocible, en opinión del Consejo de Obras Públicas, en los expedientes remitidos por los Ministerios de Fomento y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, se incluye un cuadro con dichos datos, así como con los porcentajes correspondientes.

CUANTIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO SEGÚN MINISTERIO SOLICITANTE				
MINISTERIO	Cantidad reclamada (€)	% s/total	Cantidad solicitada reconocible (€)	% aceptado
Fomento	468.247.010,69	76,83	5.234.565,09	1,12
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	141.212.208,32	23,17	11.703.534,62	8,29
TOTAL	609.459.219,01	100,00	16.938.099,71	2,78

La importancia relativa, en términos económicos, de las cantidades reclamadas o asimiladas, según los tipos de expedientes tramitados, se pone de manifiesto en el gráfico siguiente, donde se advierte que las reclamaciones de contratistas alcanzan casi el 95% del total demandado o tramitado. También resulta reseñable, entre las reclamaciones propiamente dichas, que la parte más importante se refiere a las efectuadas por los adjudicatarios de obras por desequilibrios económicos de los contratos (aunque suelen incluir también cantidades referidas a suspensiones temporales e incrementos de plazo de los mismos) sobre-

pasando el 75% del total solicitado, muy por delante del 13,7% que atañe a las cuantías derivadas de las reclamaciones por resoluciones de dos contratos, al 5,9% relativo a las suspensiones de obras, propiamente dichas, y al 4,6% del monto reclamado por particulares afectados por ejecución de obras.

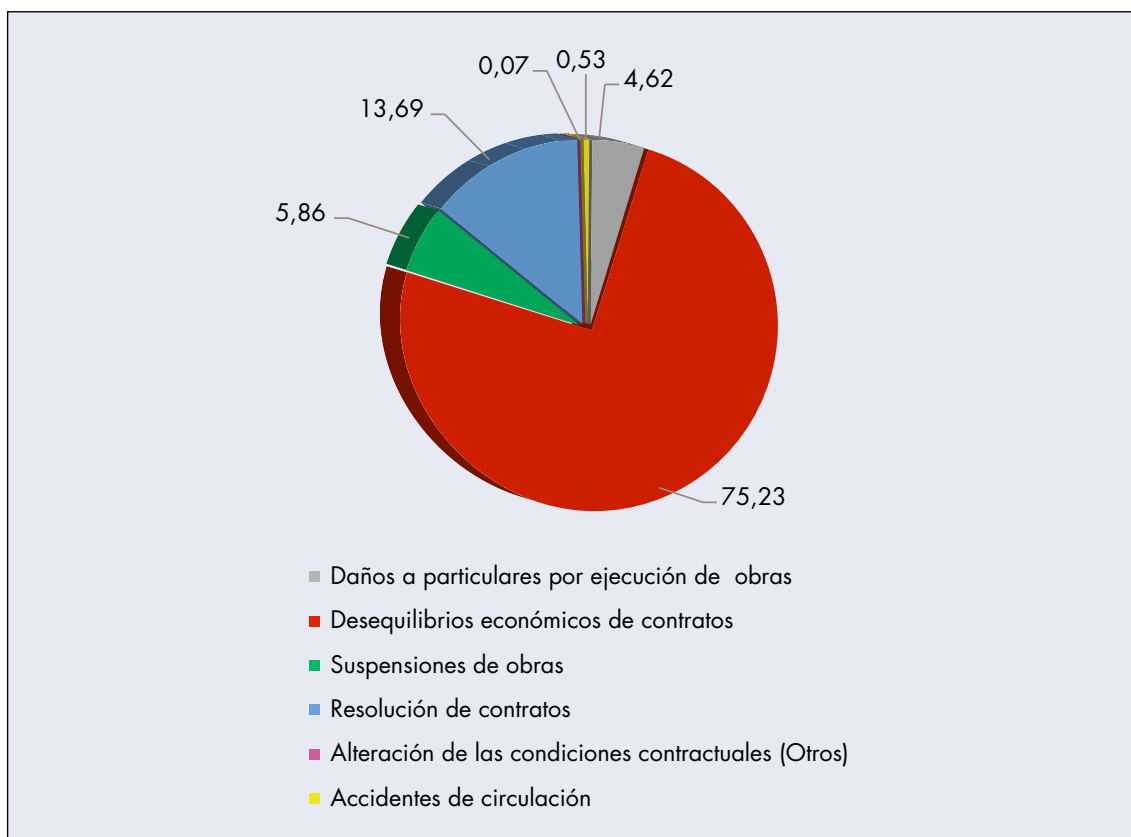
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS O TRAMITADAS RESPECTO AL TOTAL EN 2015



Conviene destacar de nuevo que, durante el ejercicio 2015, ha tenido entrada un expediente relativo a informe de un proyecto modificado de obra (de entre los que deben ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas), así como seis asuntos referidos a resoluciones de contratos, rompiendo así una tendencia a la baja que se venía observando en años anteriores.

En el gráfico siguiente se puede observar un mayor desglose de la actividad en términos de cuantificación económica.

DETALLE DE LA DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS CUANTÍAS SOLICITADAS A INSTANCIA DE PARTE EN 2015



En el cuadro siguiente se detallan los importes totales solicitados y dictaminados en Pleno, de los expedientes de reclamación (instruidos a instancia de parte, tanto en vía contractual como extracontractual) entrados en los últimos cinco años, indicadores de la actividad del Organismo en términos de cuantificación económica respecto al total de lo reclamado. Puede observarse que, a pesar del discreto aumento en el número de expedientes de reclamación remitidos a este Consejo en el ejercicio respecto al del 2014, el montante de lo reclamado supera considerablemente al de los años precedentes, con un incremento de casi el 400% en comparación con la cantidad media solicitada en los cuatro años precedentes. No obstante, conviene aclarar que esa enorme diferencia proviene de lo reclamado en un único expediente, de tipo concesional en el ámbito de las carreteras y que, exceptuando éste, el total demandado en 2015 a instancia de parte supone una reducción del 23,5% respecto al período antes mencionado.

ACTIVIDAD (CUANTIFICACIÓN ECONÓMICA)	2011	2012	2013	2014	2015
Importe total solicitado a instancia de parte (M€)	90,27	105,83	115,39	117,13	526,00
Importe total favorable dictaminado (M€)	16,94	11,97	19,29	18,17	16,94
Porcentaje de aceptación o conformidad (M€)	18,77	11,31	16,72	15,51	3,22

En el ejercicio 2015 ha continuado la actividad de incorporar 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. La base incluye, además de los dictámenes emitidos por el Consejo de Obras Públicas, los realizados por el Consejo de Estado y las resoluciones definitivas, cuando le han sido comunicadas por los Centros directivos correspondientes.

Una consideración especial merece la participación del Consejo de Obras Públicas en el Plan de Formación del año 2015 del Ministerio de Fomento. Esta consistió en la realización de un curso titulado: “Preparación, ejecución e incidencias en los contratos públicos de obras y de concesión de obras públicas”, impartido conjuntamente con las Abogacías del Estado en el Ministerio de Fomento y de Hacienda y Administraciones Públicas, en la sede del Departamento, los días 5 al 9 de octubre. La participación del Consejo se centró en las incidencias en la ejecución de contratos de obras (modificados, suspensiones, resoluciones, fuerza mayor, revisión de precios, etc.), y la modificación o caducidad de concesiones administrativas, con planteamiento de casos prácticos.



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 capítulo de la Memoria da cumplimiento al citado precepto, exponiendo criterios, observaciones y sugerencias que emanan de la actividad desarrollada por el Consejo de Obras Públicas en el ejercicio de 2015, 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 específicos 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. Reclamaciones por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
3. Incidencias en la ejecución de los contratos públicos de obras.
4. Incidencias en las concesiones administrativas.
5. Regulación de las obras públicas y selección de inversiones.

III.1. Aspectos generales y de procedimiento

III.1.1. Solicitud de dictámenes e informes al Consejo de Obras Públicas

El procedimiento para hacer consultas al Consejo de Obras Públicas sobre los asuntos de su competencia está regulado en el artículo 16 y siguientes de su reglamento.

De conformidad con dicha normativa y en el contexto de la instrucción de expedientes, entre otros, de los 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 Consejo 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».*

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

III.1.2. 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 sería conveniente que además de utilizar tal formato se adjuntasen también al expediente en soporte informático abierto los datos, tablas, gráficos, planos, fotografías, etc. del mismo, para evitar errores de transposición, facilitando el análisis y proporcionando un ahorro de tiempo en la emisión de los correspondientes dictámenes. No obstante, convendría que la documentación fundamental del expediente se mantuviera en soporte papel, si bien complementada con los demás formatos citados, especialmente en lo que se refiere a los documentos accesorios, como se ha indicado.

En todo caso, la inclusión en el expediente del material gráfico (planos, fotografías...) suele ser relevante a la hora de pronunciarse y, por ello, debe recordarse para que tal circunstancia sea tenida en cuenta.

Igualmente hay que insistir en que la documentación remitida a este Consejo venga debidamente ordenada y resulte fácilmente accesible y de rápida e inequívoca comprensión, de forma que permita su uso inmediato.

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.º 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.

Este Consejo sigue sin tener constancia del eco de tales propuestas, por lo que continúa 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 particular o empresa causante del daño, como por un estricto sentido de justicia en el reparto de las responsabilidades.

Como relevante refuerzo de tal recomendación se indica que el propio Consejo de Estado (entre otros, en su dictamen 2093/2011, de 1 de marzo de 2012) 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 que la Administración, en el marco de la instrucción de un expediente de esta índole, pueda informar al demandante acerca de que le asiste el derecho a ejercitar tal potestad, sobre todo si la propia Administración detecta que, conforme a las circunstancias que concurren, la responsabilidad recaerá, en su caso y previsiblemente, en el 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, haciendo innecesaria la acción de regreso.

La Sentencia 1754/2009, de 30 de marzo, del Tribunal Supremo contiene en sus consideraciones una ejemplar e instructiva doctrina a este respecto.

III.2. 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 2015, el Consejo de Obras Públicas ha emitido dictámenes sobre este tipo de expedientes, ateniéndose a lo dispuesto en el apartado f) del artículo 4.1 de su vigente Reglamento.

La intervención de este Órgano colegiado se ha producido, en lo que se refiere a las solicitudes de dictámenes realizadas por el Ministerio de 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 formuladas 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 la propuesta de resolución. No pocas veces, existe cierta confusión en cuanto a la identificación del instructor del expediente y, asimismo, con cierta frecuencia, la propuesta de resolución se ve conformada por un superior jerárquico de éste, por lo que este Consejo quiere

insistir en la importancia del mantenimiento de la necesaria independencia profesional del instructor designado para el asunto de que se trate.

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 responsabilidad patrimonial en vía administrativa, el Servicio instructor proceda a recabar la situación actualizada de dicho procedimiento, comprobando a la fecha de formulación de la propuesta de resolución, si sigue abierto el proceso en la vía judicial o, en su caso, el resultado de la sentencia correspondiente.

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. 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 es instruido 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.

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

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

Entiende este Consejo, por todo ello, que sería deseable profundizar en las tareas de delimitación y calificación de dichas zonas, al menos aquéllas en las que los riesgos son mayores y otras en las que, debido a la dinámica fluvial, esos riesgos están incrementándose en ciertos tramos de los ríos por reducirse su capacidad de desagüe.

La Directiva 2007/60/CE, de evaluación y gestión de los riesgos de inundación (traspuesta por el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio) establece que, una vez definidas en los estudios preliminares las zonas a analizar prioritariamente, se concreten los mapas de peligrosidad para que, por los responsables del planeamiento urbanístico y de protección civil, se tomen las medidas oportunas.

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

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

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

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, se debería estudiar y valorar la posibilidad de instruir los oportunos expedientes para ampliar los límites de la zona de policía conforme al procedimiento previsto en el artículo 9 (apartados 2 y 3) del vigente Reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por los Reales Decretos 606/2003, de 24 de mayo y 9/2008, de 11 de enero).

Los planes de gestión del riesgo de inundación, regulados por los capítulos 4 y 5 del Real Decreto 903/2010 (artículos 11 al 17) en aplicación de la Directiva 2007/60, constituyen la fuente de información natural sobre la materia. Dichos planes pretenden lograr una actuación coordinada de todas las administraciones públicas y la sociedad para reducir las consecuencias negativas de las inundaciones, basándose en los

programas de medidas que cada una de aquéllas debe aplicar en el ámbito de sus competencias para alcanzar el objetivo previsto.

III.2.4. Daños por desbordamiento de ríos y arroyos

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

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

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

Todos estos factores deben ser conocidos y considerados por la Administración hidráulica, bien porque algunos se derivan de sus propias actuaciones o autorizaciones o porque corresponden a intervenciones de terceros o autorizaciones de otras administraciones. En el caso de que se tratara de actuaciones sometidas a autorización de la Administración hidráulica y se hayan realizado sin ésta, también le concierne su

conocimiento dentro de las labores de policía que dicha administración tiene encomendadas 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, le corresponde, salvo en los casos de fuerza mayor, indemnizar a los particulares por los daños que puedan sufrir por inundaciones o encharcamientos en sus propiedades que fueran ocasionados por fenómenos meteorológicos ordinarios, incluso en aquellos casos en los que el terreno carezca del adecuado drenaje y fuera propenso a inundaciones periódicas. La valoración de la posible indemnización, en estos últimos casos, puede resultar muy compleja al poder intervenir 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 los factores que podrían haber intervenido en la producción del evento lesivo y su grado de influencia.

Es un hecho indudable que la ubicación por los particulares de algún tipo de inmueble o instalación dentro de la zona inundable significa, en algún grado, el deber jurídico de soportar sus consecuencias. Dicha circunstancia queda limitada por la legislación en materia urbanística que impide la urbanización de aquellas zonas sometidas, entre otros aspectos, al riesgo de inundación, quedando en situación básica de suelo rural los terrenos "... con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación de otros accidentes graves" (artículo 12.2.a del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio). Por tanto las licencias municipales de construcción que se otorguen deben quedar sujetas al cumplimiento de este precepto, el cual constituye la mejor garantía de que las edificaciones o instalaciones y las personas que las utilizan no se vean expuestas a un riesgo desproporcionado por ese motivo. En este sentido este Consejo estima necesario que se extreme el rigor en la aplicación de la normativa urbanística por las comunidades autónomas y administraciones locales.

Asimismo este Consejo quiere subrayar el carácter natural, previsiblemente cambiante, del Dominio Público Hidráulico sometido a procesos de erosión-sedimentación, cuyos efectos se encuentran previstos en la propia Ley de Aguas y el Código

Civil. Por tanto, la Administración, salvo excepciones, no debería asumir las consecuencias de su variabilidad aunque ello no la exime de responsabilidad en casos similares al que se refiere la mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997.

Así, este Órgano consultivo entiende que, incluso ante avenidas ordinarias, aspecto fundamental para considerar el límite inicial del demanio, el alcance de las aguas puede extenderse más allá de lo experimentado en episodios anteriores, no considerando que exista, en general, en estos casos de fenómenos naturales, nexo causal entre el daño y el actuar de la Administración hidráulica.

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

Además, cuando los desbordamientos se hubieran debido a la existencia de una avenida extraordinaria, y pudiera existir causa de fuerza mayor que exonerase a la Administración de alguna 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 minorra 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, haciendo hincapié en la prevención del deterioro y en la mejora del estado de las aguas.

El contenido de los planes hidrológicos, establecido en el artículo 42 de la Ley de Aguas y 4 del Reglamento de Planificación Hidrológica, no prevé actuaciones de ingeniería hidráulica para evitar inundaciones, sino sólo los criterios sobre estudios y obras para prevenir y evitar los daños, lo que no se ha recogido en los dichos planes, dado que ese objetivo no se encuentra entre los generales de la planificación hidrológica. Sólo figura en el Reglamento, con carácter marginal, el objetivo de contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

III.2.5. El drenaje de las obras lineales en las reclamaciones patrimoniales de tipo extracontractual

Se han presentado expedientes de reclamaciones por responsabilidad patrimonial que tienen causa en deficiencias de los sistemas de drenaje de obras lineales (de carreteras y ferrocarriles), bien porque, debido a las lluvias u otro fenómeno meteorológico, han dado lugar a embalsamientos o porque han provocado la concentración de la escorrentía, 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 o abajo 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, dispone 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”* y *que los elementos de drenaje superficial se elegirán teniendo en cuenta “los daños que su presencia pueda producir”*.

Sin embargo, existen casos de eventos lesivos a terceros por causa de las infraestructuras. Por ello, este Consejo de Obras Públicas recomienda que se extreme el rigor en la aplicación de dicha normativa, sin dejar de apuntar que, en el caso de que su

cumplimiento resultara excesivamente oneroso, como alternativa, cabría plantear la vía expropiatoria de los terrenos afectados, en tanto que pudiera resultar de mayor interés.

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 eventuales daños que 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 pueden ser: atestados policiales, actuaciones documentadas de la Administración, protocolos de mediciones previas, declaraciones de testigos, informes periciales, facturas, actas notariales presenciales, documentación cartográfica y/o fotográfica avalada por órgano o institución adecuado, etc.

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

Con relativa frecuencia se presenta 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 cose-

chas 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 instructor (o de la unidad administrativa instructora) y, en su defecto, del departamento ministerial al que éste pertenezca.

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

cios 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, cuando se estima 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 ir en relación directa con una entrega de bienes o prestación de servicios, conforme establecen los artículos 4, 6, 8 y 11, entre otros, de la mencionada Ley. La indemnización deberá llevar el IVA desglosado para que el perceptor lo ingrese, en su momento, en la Hacienda Pública. Tal es el caso, por ejemplo, de una reclamación que pretenda, al amparo de la Ley 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 y servicios

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

Ello evitaría riesgos e incertidumbres en la ejecución de las obras que, de materializarse, podrían llevar aparejados problemas de índole técnica, económica (incremento de

costes), de seguridad e incluso jurídica (situaciones litigiosas entre el contratista y la administración contratante).

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

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

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

- Discrepancia entre la documentación contractual (por ejemplo, entre el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares y otros documentos del proyecto).
- La insuficiente definición de ciertas unidades de obra, tanto en cuanto a las tareas exactas y completas que comprenden y de los límites que las conforman, como del precio a abonar al adjudicatario por su fiel ejecución. En no pocos casos el contratista reclama una cantidad adicional a la definida en los cuadros de precios, argumentando que la ejecución real no ha podido ajustarse a la unidad de obra definida en el proyecto o que el precio no contempla determinadas actuaciones que han resultado imprescindibles para una correcta ejecución de la unidad en cuestión.
- Estudios previos incompletos o insuficientes, en particular la investigación geotécnica, la disponibilidad y procedencia de materiales, la localización de servicios y servidumbres afectados y la necesidad de desvíos de tráfico (en el caso de proyectos de carretera).
- Definición imprecisa de las condiciones técnicas de conexión eléctrica: potencia a suministrar, punto de enganche, características de acometida y extensión, en su caso.
- Descoordinación con otras administraciones o entidades, como la falta de informes o autorizaciones sobre afecciones y la no consideración de otras actuaciones y proyectos en la misma zona.

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

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

Todas estas indefiniciones desembocan con frecuencia en reclamaciones que no siempre resultan fáciles de dictaminar.

Se puede afirmar con rotundidad que un buen proyecto constituye una cuádruple garantía: de ahorro en el precio final, de mayor ajuste al plazo de ejecución previsto inicialmente, de una menor concurrencia de incidencias y conflictos durante la ejecución, y de una respaldada firmeza para que el adjudicatario se atenga a lo proyectado. Por el contrario, este Consejo da fe de que una buena parte de los modificados de obra y de las reclamaciones de tipo contractual tienen su origen en proyectos de insuficiente calidad.

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

ca 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 la que debe adaptarse la normativa española en la materia antes del 18 de abril de 2016.

Todo ello lleva a este Consejo a proponer la reconsideración de la forma en la que se está llevando a cabo la supervisión de proyectos en la actualidad, mediante la asignación de dicha tarea a unidades administrativas que ejercen otras muchas funciones. Por ello, resultaría muy conveniente que tal supervisión se realizara a través de auténticas oficinas supervisoras, de acuerdo con lo establecido en el artículo 128 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que examinasen, con total independencia y detenidamente, los proyectos realizados y vigilaran el cumplimiento de las normas reguladoras de la materia.

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

III.3.2. La Actuación de la Administración con la colaboración de empresas externas en trabajos de asistencia técnica

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

Es frecuente observar cómo, en el marco del proyecto y ejecución de las obras públicas, resulta usual recurrir a la contratación de trabajos de asistencia técnica para la redacción de proyectos y de apoyo a la dirección facultativa en la inspección y vigilancia de su ejecución. Dicha tendencia se ha ido extendiendo progresivamente durante los últimos decenios, pasando de un modelo de gestión en el que los equipos para

la redacción y supervisión de los proyectos y para el control y dirección de obras eran propios de la Administración, a otro en el que gran parte de estos medios son externos y contratados por ésta. Dicha evolución se ha producido sin un adecuado plan de implantación que abordara de una manera racional y eficiente la paulatina complementación de un sistema por el otro, en una proporción equilibrada.

En el caso de las obras públicas dichos contratos deben ser dirigidos por un facultativo funcionario del Estado, director del proyecto o de la obra correspondiente en ejercicio de funciones propias de la Administración. Por tanto, en la práctica, se han reemplazado los medios propios de la Administración que integraban el equipo bajo el mando del funcionario para redactar el proyecto o dirigir la construcción de una obra pública, por otros medios externos a disposición de éste a través de una relación contractual.

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

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

La contratación de asistencias técnicas de apoyo a las labores de redacción de proyectos y dirección de obras permite al director del proyecto o de la obra, contar -bajo su dirección- con la colaboración de equipos multidisciplinares y especialistas en las diferentes áreas de la ingeniería civil, así como de medios (laboratorios de control de

obra, realización de ensayos especializados, equipos de seguimiento, informatización de resultados, emisión periódica de informes...) difícilmente disponibles y dimensionados a las necesidades de cada momento.

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

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

Esta formación específica debe incidir singularmente en las aptitudes de liderazgo que requiere el desempeño de este tipo de funciones, con objeto de que la Administración pueda obtener todo el beneficio extraíble de los contratos de asistencia técnica. Gracias a ellos podrá contar con la necesaria contribución de especialistas y expertos en las tecnologías cada vez más avanzadas de la obra pública, pero su aprovechamiento eficiente dependerá de la solvencia y capacidad del facultativo de la Administración que los controle y dirija.

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

ciones o porque el contratista desconoce las obligaciones de las prácticas administrativas que afectan a las tareas que se le han encomendado.

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

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

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

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

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

III.3.3. 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, si proceden.

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

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

III.3.4. Interferencias y suministros en relación con las compañías de servicios

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

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

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

Aunque los servicios prestados por las compañías suministradoras suelen ser en régimen concesional y de interés general, ello no es óbice para que este Consejo recalque

que la obra pública tiene igual, si no mayor, consideración a ese respecto. Resulta consecuente, por tanto, que la ejecución de esta última deba contar con todas las prerrogativas legales necesarias para no quedar supedita a los intereses, legítimos, pero particulares, de las citadas compañías.

En consecuencia, los permisos o autorizaciones que las empresas suministradoras tengan que otorgar para la realización de la obra pública (que deben figurar explícitamente en el proyecto) habrían de tramitarse y otorgarse con la mayor celeridad (e incluso establecerse un mecanismo sancionador al efecto, en el caso de que no existieran en el momento del replanteo). Asimismo tales permisos o autorizaciones deberían ser concedidos 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, circunstancia 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 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.3.5. 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 conceptualizado 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.3.6. 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 el contratista y el director de la obra y aprobada por el Órgano de contratación, 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.3.7. 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.), que siguen produciéndose o existiendo en la obra suspendida, ya sea total o parcialmente, aunque en menor proporción que en la misma obra en ejecución y que, consecuentemente, deberían ser compensados al contratista.

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

En opinión de este Consejo, y desde un punto de vista exclusivamente técnico, resultaría aceptable el uso de asignaciones porcentuales para acotar la cuantía de tales gastos, por analogía a lo que establece, en su artículo 131, el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre) al determinar los mismos 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, ha venido 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 contradicto-

rio con asumir la doctrina expresada al respecto por el Consejo de Estado en su Memoria del año 2007, páginas 135 a 145), en numerosos dictámenes de dicho Órgano colegiado (el 1913/2010, entre ellos), así como en recientes sentencias del Tribunal Supremo (S.T.S. 5605/2013, de 14 de noviembre de 2013, entre otras) en el sentido de que, para que sean considerados, en el ámbito jurídico, los “*daños efectivamente sufridos*” deben estar “*acreditados*”.

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

III.3.8. Actualización de deudas e intereses de demora

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

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

El fundamento de la actualización de las indemnizaciones estriba en el principio jurídico de indemnidad o reparación integral del daño, conforme al cual la indemnización reconocida en un procedimiento de responsabilidad debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir su reparación integral, siendo su objeto corregir los efectos de las fluctuaciones de la moneda desde el momento en que se produjo el daño hasta la fecha de la resolución en la que, en su caso, se reconozca el derecho. Por su

parte, los intereses de demora actúan como una penalización al deudor por el incumplimiento de la obligación de abonar su deuda en el plazo establecido al efecto.

El artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se refiere a ambas cuestiones, estableciendo que *“la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al (sic, debería decir “de”) consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria”*.

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

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

La Administración dispone desde ese momento de tres meses para proceder al abono de la indemnización, contados desde la fecha de notificación al reclamante, de la resolución. De no hacerlo, el reclamante puede exigir el pago del importe líquido correspondiente a la indemnización actualizada y los intereses de demora de dicho importe, calculados desde la fecha de la intimación hasta la fecha final del pago. El artículo 24 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre, expresa lo anterior del modo siguiente: *“si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública*

estatal dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 17 apartado 2 de esta ley¹, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación”.

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

Concretamente, el artículo 216.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dispone que *“La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los treinta días siguientes a la fecha de aprobación de las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados (...)”.*

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

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

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

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

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

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

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

El pliego de cláusulas administrativas debe fijar el plazo de garantía (no inferior a un año, salvo casos especiales) que empieza a contar tras la recepción. Dentro de los quince días anteriores al cumplimiento del plazo, el director facultativo redactará un informe que, caso de ser favorable, da lugar a la liquidación del contrato en el período de

sesenta días a contar tras el final del plazo de garantía. La liquidación debe ser aprobada por el órgano de contratación (artículo 169.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas –RLCAP–). También en este caso la Ley establece la obligación de la Administración de abonar los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro, en los términos previstos en la referida Ley 3/2004, de morosidad, si se produjera demora en el pago del saldo de la liquidación.

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

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

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

III.3.9. La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público

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

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

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

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

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

Este Consejo entiende que la tendencia legislativa en materia de contratación conduce a la eliminación del sistema de revisión de precios y a que sea el contratista quien, a través de una oferta adecuada y mecanismos de aseguramiento privado, ajuste su actuación a las características técnicas, económicas y temporales de la obra sometida a licitación. Ante esto, no puede dejar de poner de relieve que ello llevaría consigo la necesidad de una reconsideración global del procedimiento de contratación de la obra pública y de la valoración de ofertas.

III.3.10. La revisión de precios en los contratos de obras del Sector público con plazo de ejecución inicial inferior a dos años

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, el Texto refundido establece, en su artículo 89.5, que si la revisión es procedente tendrá lugar *«cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año (vigente entonces, hoy dos años) desde su formalización»*.

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

Sin embargo, no son pocas las ocasiones en las que, por diversos motivos, se produce una ampliación del plazo de ejecución del contrato, superándose el período bianual, y en tales circunstancias, cuando la responsabilidad de la prolongación de la obra no es imputable al contratista, 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 (vigente entonces, hoy dos años) cuando el plazo de ejecución resulta superior»*, es taxativo al señalar que, en tales circunstancias y al no incluirse fórmula polinómica alguna en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, *«... no procede la práctica de revisión de precios»*.

Ello no impide que, por otros cauces legales y previa reclamación, el contratista vea compensados sus mayores gastos, como ha reconocido el Consejo de Estado (dictamen 2085/2008, 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 bienio, 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.

En todo caso, este Consejo interpreta que, en el caso de que un contrato de obras con plazo de ejecución inferior a los dos años y sin fórmula de revisión de precios, fuera

modificado y la modificación implicara un plazo de ejecución superior al bianual, el proyecto modificado habría de incluir la correspondiente fórmula de revisión de precios.

III.3.11. Desequilibrios económicos en los contratos de obras del sector público por variaciones imprevistas en los precios

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

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

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

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

III.3.12. 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 aquéllos. 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 n.º 1333/2008.

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

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

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

III.3.13. Contratos de obra amparados en convenios de colaboración entre administraciones públicas

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

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

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

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

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

III.3.14. La modificación de los contratos de asistencia 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 otro contrato de asistencia técnica asociado a la misma, de apoyo al director facultativo.

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

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

Entiende este Consejo que, por eficacia administrativa, la legislación de contratos del sector público debería modificarse introduciendo la posibilidad de que en los contratos de asistencia técnica a los que hace referencia, se permitiera la ejecución de más uni-

dades, 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.3.15. Adjudicaciones de concursos de obras y proyectos modificados

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

Como consecuencia de lo anterior, de que en las licitaciones públicas se está dando mayor peso al precio que a la calidad de las prestaciones y de que el procedimiento no contempla un análisis exhaustivo acerca de si éstas son compatibles con los procedimientos y medios constructivos empleados, con los plazos establecidos y con el precio, la ya clásica agresividad de las ofertas económicas a la baja en las licitaciones públicas de contratos de obras ha aumentado de manera considerable, hasta el punto de que hoy en día se producen adjudicaciones de contratos con bajas del 50 o del 60%, lo que está generando una gran conflictividad en el desarrollo de los grandes contratos de obras.

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

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

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

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

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

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

Es por ello que los legisladores y los poderes públicos adjudicadores han de reconducir la sistemática de los actuales mecanismos de licitación/adjudicación hacia un sistema en el que se tenga en cuenta que las prestaciones y calidad de una obra que se quiere ejecutar en un plazo determinado dependen de los procedimientos y medios, humanos y materiales, puestos en la misma, tanto o más que del precio y que, en cualquier caso, ambos están íntimamente relacionados y no deben analizarse por separado.

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

III.4. Incidencias en las concesiones administrativas

III.4.1. El plazo para tramitar y resolver en los expedientes de caducidad de las concesiones administrativas

El plazo para la tramitación y resolución de los expedientes que tienen por objeto

declarar la caducidad de una concesión administrativa es de tres meses, con carácter general, a contar desde la fecha del acuerdo de incoación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42.3.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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

Dichos plazos se han manifestado, en no pocas ocasiones, como absolutamente insuficientes, habida cuenta de las actuaciones a llevar a cabo y de la necesidad de incorporar, entre otros, los dictámenes del Consejo de Obras Públicas y del Consejo de Estado. En estas circunstancias conviene recordar la posibilidad existente de modificar el plazo, fijando uno superior, 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 y el órgano resolvente

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 resolvente) ha de participar en la resolución del asunto.

Se produce así una indeseable acumulación de funciones públicas en una misma

persona: la resolución de un expediente con la participación de aquél que lo instruye o que emite también la previa propuesta de resolución. Esta circunstancia debería evitarse en cualquier caso para salvaguardar todas las cualidades que la Constitución y las leyes exigen al ejercicio de las funciones públicas para garantía de los afectados. Ello podría lograrse mediante el nombramiento de un instructor que para cada expediente concreto estuviera dotado de la especialización necesaria y tuviera garantizada su independencia funcional durante toda la instrucción y formulación de la propuesta de resolución, en línea con lo indicado en el apartado III.2.1 de este capítulo.

III.4.3. Situaciones concursales

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

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

III.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, de la costa y del agua constituyen unos de los sectores más complejos y de mayor peso específico de entre los que responden al interés general y han de ser concebidos y gestionados desde los poderes públicos, tanto por su propia importancia como por el hecho de que sobre ellos descansa una parte importante de la actividad económica del país. Tareas tan distintas, específicas y complicadas como la planificación, el proyecto, la construcción, el mantenimiento y la explotación de tales infraestructuras, así como la prestación de servicios de transporte, requieren la atención de los órganos legislativos, a efectos de que todas ellas se regulen con objeto de encauzarlas, con criterios de eficiencia, eficacia, competitividad, solidaridad y cohesión territorial, en orden a contribuir a un crecimiento económico, armónico y sostenible en aras del bienestar general.

La regulación de la actividad de estos sectores precisa tener en cuenta, entre otros, aspectos tan sustanciales como: la delimitación objetiva de las infraestructuras públicas del transporte y del agua (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, presas, canalizaciones...); la definición y el papel de los agentes que intervienen en los distintos procesos (administraciones públicas, funcionarios, empresas, profesionales del sector privado, usuarios); el régimen de competencias y responsabilidades de los mismos; los sistemas de selección a la hora de acometer las obras públicas; su financiación; la normativa técnica relativa 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, en vigor aún, parcialmente.

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 139 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; los 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, entre otras, 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, sostenibilidad y transparencia.

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

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

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 restricciones presupuestarias como las 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 de incorporar en la práctica administrativa el análisis de la rentabilidad económica y social de los proyectos de inversión y las decisiones sobre su explotación, de manera que los órganos correspondientes cuenten con información suficiente antes de materializar la selección

y priorización de los mismos y considera que el análisis coste-beneficio de proyectos individuales es la metodología adecuada para valorar el impacto desde la perspectiva de la rentabilidad económica y social.

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

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

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

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

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

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

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

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

- "5. *Con carácter previo a la declaración del interés general de una obra hidráulica, deberá elaborarse un informe que justifique su viabilidad económica, técnica, social y ambiental, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes. Se elaborará el mismo informe con carácter previo a la ejecución de las obras de interés general previstas en los apartados 1, 2 y 3.
En ambos supuestos, los informes deberán ser revisados cada seis años en el caso de que las obras no se hubieran llevado a cabo. Los informes y sus revisiones periódicas se harán públicos"*

IV

PERSONAL DEL CONSEJO

Durante el año 2015 el Consejo de Obras Públicas ha estado constituido por las personas que se relacionan a continuación.

PRESIDENTE

D. Manuel L. Martín Antón

SECCIÓN DE ASUNTOS GENERALES

Consejero-Presidente:

D. Alberto E. Pastor Alonso de Prado

Consejeros:

D. José María Pérez Blanco

D. José María Durruti Galbete (hasta el día 15 de agosto de 2015)

SECCIÓN TÉCNICA DE FOMENTO

Consejero-Presidente:

D. Francisco J. Flores Montoya

Consejeros:

D. Ildefonso Maíllo Calzada

D. Juan José Álvarez Argüelles (hasta el día 4 de diciembre de 2015)

D. Jesús Penas Mazaira

SECCIÓN TÉCNICA DE MEDIO AMBIENTE

Consejero-Presidente:

D. Jesús M. Solaguren-Beascoa Márquez

Consejeros:

D. Miguel J. Ramírez Sánchez-Rubio

D. José M. Majadas García

D. Vicente Martínez Castelló (hasta el día 5 de diciembre de 2015)

D. Justo Mora Alonso-Muñoyerro

CONSEJERO-SECRETARIO GENERAL

D. Miguel J. Ramírez Sánchez-Rubio

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 que tuvo esa misma denominación hasta 1847, en que pasó a llamarse Dirección General de Obras Públicas.

Durante todo el siglo XIX hubo varias reformas en su Reglamento, hasta que, por Real Decreto de 9 de agosto de 1900, se suprimió *«la Junta Consultiva y fue creado el Consejo de Obras Públicas, fijando la composición y atribuciones del organismo y aprobando el Reglamento por el cual habrá de regirse»*.

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 carácter de permanencia y de subdivisión de servicios, las Inspecciones generales de Carreteras y Caminos Vecinales; de Ferrocarriles; de Obras Hidráulicas; y de Puertos y Servicios Marítimos»*, con lo que 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. Antonio Arriete y Porrata.
Vicepresidente de la Junta Consultiva de Caminos,
Canales y Puertos entre 1860 y 1862.

Por Decreto de 16 de diciembre de 1931, se crea el Ministerio de Obras Públicas que se estructura en enero de 1932 en tres Direcciones Generales –Caminos; Obras Hidráulicas y Ferrocarriles, tranvías y transportes mecánicos por carretera– a las que un año después se añade una cuarta –Puertos–. 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.



Ilmo. Sr. D. Carlos María de Castro y González.
Presidente de la Junta Consultiva de Caminos,
Canales y Puertos, entre 1872 y 1881.

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.

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 un nuevo Reglamento del Consejo de Obras Públicas.

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

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

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

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

Por todo ello, hubo que adecuar el 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 1.º: *«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 nuevamente denominado Consejo de Obras Públicas mantiene su carácter de Órgano superior de tipo consultivo, y se constituye en tres Secciones: de Asuntos Generales, Técnica de Fomento, y Técnica de Medio Ambiente, que responden a su régimen funcional, y una Secretaría General. Esta reorganización viene justificada desde el principio de especialización, dado el carácter técnico del Consejo, en materias tan diversas y complejas como son las propias de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente, a los que sirve, y que precisan de un alto grado de conocimiento sobre cuestiones tan dispares como las reclamaciones patrimoniales; la aplicación de la normativa de contratación de las Administraciones públicas; los procesos de ejecución, conservación, mantenimiento y explotación de las infraestructuras; los diferentes regímenes concesionales y de gestión de las distintas clases de servicios públicos sobre los que ambos Ministerios desarrollan sus funciones; etc., y que constituyen las materias sobre las que el Consejo extiende su competencia.

El Reglamento dispone la actuación del Consejo en Pleno o en Secciones.

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

La composición del Consejo queda constituida, a través del Reglamento, por el Presidente, tres Presidentes de Sección y un Secretario General y un número de Consejeros que, en total, 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 Ilmo. Sr. D. José Antonio de Larramendi Muguruza, promotor y primer presidente de la Junta Consultiva y del Ilmo. Sr. D. Félix Costales Suárez-Llanos, presidente del Consejo de Obras Públicas, continuando una línea editorial ya iniciada en pasadas ediciones de la Memoria.

RELACIÓN DE PRESIDENTES DE LA JUNTA CONSULTIVA Y DEL CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

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

1836 - 1840	José Agustín de Larramendi Muguruza
1841 - 1843	Pedro Miranda Maya Pérez de la Mata
1844 - 1847	Manuel Varela y Limia
1847 - 1847	Mariano Roca de Togores Carrasco*
1847 - 1847	Nicomedes Pastor Díaz*
1847 - 1847	Antonio Ros de Olano*
1847 - 1847	Luis José Sartorius Tapia* (interino)
1847 - 1848	Juan Bravo Murillo*
1848 - 1849	Juan Bravo Murillo* (interino)
1849 - 1849	Trinidad Balboa* (interino)
1850 - 1850	Manuel Seijas Lozano*
1850 - 1851	Saturnino Calderón Collantes*
1851 - 1851	Santiago Fernández Negrete*
1851 - 1851	Fermín Arteta Sesma*
1851 - 1852	Mariano Miguel de Reinoso Abril*
1852 - 1852	Manuel Bertrán de Lis Rives* (interino)
1852 - 1853	Rafael Arístegui y Vélez de Guevara* (interino)
1853 - 1853	Antonio Benavides y Fernández de Navarrete* (interino)
1853 - 1853	Pablo Govantes y Fernández de Angulo* (interino)
1853 - 1853	Claudio Moyano Samaniego*
1853 - 1854	Agustín Esteban Collantes*
1854 - 1854	Miguel de Roda y Roda*
1854 - 1854	Francisco de Luján Miguel y Romero*

1854 - 1854	José Félix Allendesalazar Mazarredo* (interino)
1854 - 1855	Francisco de Luján Miguel y Romero*
1855 - 1856	Manuel Alonso Martínez*
1856 - 1856	Francisco de Luján Miguel y Romero*
1856 - 1856	Patricio de la Escosura Hevia* (interino)
1856 - 1856	José Manuel Collado Parada*
1856 - 1857	Claudio Moyano Samaniego*
1857 - 1857	Eugenio de Ochoa y Montel* (interino)
1857 - 1858	Pedro Salaverría y Charitu*
1858 - 1858	Ventura Díaz* (interino)
1858 - 1858	Joaquín Ignacio Mencos y Manso de Zúñiga*
1858 - 1861	Rafael de Bustos y Castilla*
1861 - 1861	José de Posada Herrera* (interino)
1861 - 1862	Antonio Aguilar Correa*
1862 - 1864	Pedro Cortijo Fuertes
1864 - 1871	Francisco Javier Barra y Gutiérrez
1872 - 1881	Carlos María de Castro y González
1881 - 1884	Jacobo González-Arnáu Elejalde
1884 - 1886	José Gómez Ortega
1886 - 1896	José Morer y Abril
1896 - 1900	José María Álvarez Núñez
1900 - 1900	Eduardo Saavedra Moragas

b) Vicepresidentes de la Junta Consultiva entre 1847 y 1862 ¹

1847 - 1850	Juan Subercase Krets
1850 - 1851	José García Otero
1851 - 1856	Juan Subercase Krets
1856 - 1860	José de Azas Llanderal-Valdés
1860 - 1862	Antonio Arriete y Porrata

c) Presidentes del Consejo de Obras Públicas ²

1900 - 1902	Rogelio de Inchaurreandieta y Páez
1902 - 1907	Antonio Arévalo López de Herencia
1907 - 1909	Eduardo López Navarro
1909 - 1910	Luis Acosta García

¹ * El Presidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos lo era el ministro del ramo, por razón del cargo.

² ** El Consejo fue disuelto en marzo de 1933, al subdividirse en cuatro consejos adscritos a las Direcciones Generales creadas el año anterior y reunificado en septiembre del mismo año con la denominación transitoria de Junta Superior Consultiva, hasta abril de 1936.

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.^a Arrillaga y López-Puigcerver
 1951 - 1953 Juan Campos Estrems
 1954 - 1954 Antonio Ballesteros Fernández
 1954 - 1954 José María Torroja Miret
 1954 - 1955 Fernando Casariego Terrero
 1955 - 1956 Francisco Ruiz y López
 1956 - 1956 Federico Turell Boladeres
 1956 - 1957 Wifredo Delclós Lardón
 1957 - 1957 Enrique Molezún Núñez

1957 - 1958 Juan María Sans Bosch
1958 - 1958 Juan Bustamante Martínez
1958 - 1959 José Rodríguez Carracido y Coumes-Gay
1959 - 1961 José Valenti de Dorda
1961 - 1962 Rafael Montiel Balanzat
1962 - 1964 Pedro Benito Borrachina
1964 - 1966 Pedro José Lucia Ordóñez
1966 - 1966 Leonardo García Ovies
1966 - 1966 Evaristo de la Riva González
1966 - 1966 Rafael Silvela Tordesillas
1966 - 1966 Gabriel Roca Garcías
1966 - 1967 Augusto Krahe Herrero
1967 - 1968 José Méndez y Rodríguez Acosta
1968 - 1968 Florentino Briones Blanco
1968 - 1968 Rafael de la Villa y Calzadilla
1968 - 1969 Francisco Ayuso 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 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 DE LA JUNTA CONSULTIVA Y DEL CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

ILMO. SR. D. JOSÉ AGUSTÍN DE LARRAMENDI MUGURUZA

El tenaz promotor y primer presidente de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, José Agustín de Larramendi Muguruza, nació el 30 de marzo de 1769 en el valle de Mendaro, situado en el extremo noroccidental del territorio de Guipúzcoa. Era el cuarto de los siete hijos de Juan José de Larramendi y Josefa Antonia Muguruza, ambos también naturales del mismo valle.

Poco se sabe de su infancia, que posiblemente transcurrió con su familia en las proximidades de su lugar de nacimiento, o a lo más entre las poblaciones de Elgoibar y Deba, situadas, al igual que las de Mendaro, a orillas del río Deba. Su padre se dedicaba a proyectar, valorar y dirigir obras, principalmente edificios y caminos y también a tasar terrenos e inmuebles. Posiblemente debido a las crecientes exigencias de titulación para ejercer estas actividades, Juan José Larramendi se planteó preparar a su hijo para obtener el título de Arquitecto en la Real Academia Bellas Artes de San Fernando³. Esta preparación se inició cuando José Agustín contaba con 15 años de edad, aunque tuvo que ser interrumpida tres años después, en diciembre de 1787, debido a la muerte de su progenitor.

Merced al apoyo de su abuelo materno, Larramendi se trasladó a Madrid en 1788 para seguir los estudios oficiales en la citada Real Academia, donde contaba también con la ayuda del arquitecto Manuel Machuca y Vargas, profesor de la misma, con el que simultáneamente trabajaba a fin de poder sufragar los costes de su estancia en la Villa y Corte. Aunque ya en 1790 estaba en condiciones de obtener un primer título que le hubiera habilitado profesionalmente, continuó su preparación en la Academia, mien-

³ La Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, en la que se cursaban estudios de escultura, pintura y arquitectura, iba aumentando constantemente su alumnado, por lo que en 1774 trasladó su sede, que estaba hasta ese año en la planta principal de la Casa de la Panadería de la Plaza Mayor de Madrid, al Palacio de Goyeneche situado en la calle de Alcalá, que un año antes había sido adquirido por la Corona con esa finalidad. De forma paralela, la Academia presionaba para que se exigiera la titulación oficial para todo tipo de obras en edificios públicos y de la Iglesia, habiendo conseguido que en 1777 el Rey enviara una circular para que los proyectos de primer establecimiento o de reforma de esos edificios tuvieran que ser aprobados por dicha Real Academia. En 1786 se creó la Comisión de Arquitectura para analizar los proyectos que iban llegando y en 1787 Carlos III envió otra circular en el mismo sentido que la anterior. Todo ello llevaba a que el interés por obtener la correspondiente titulación fuera cada vez más perentorio.

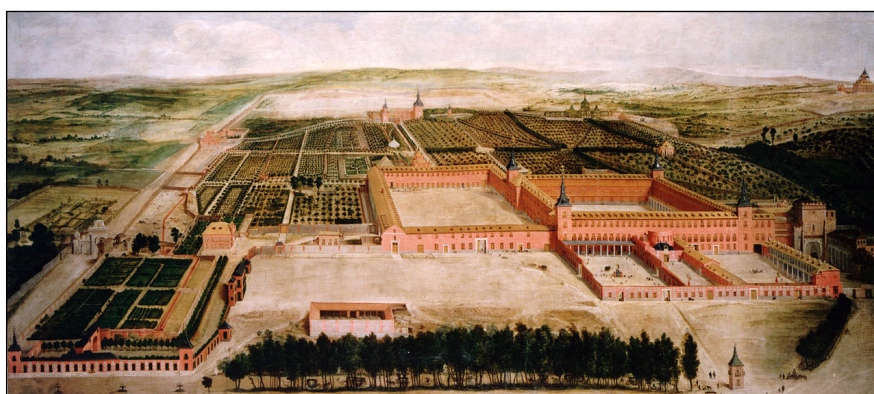
tras seguía realizando trabajos de colaboración con Manuel Machuca, hasta poder presentarse a las pruebas para obtener el título de Académico de Mérito, que consiguió el 3 de marzo de 1795.

Su labor como arquitecto se puede juzgar como poco significativa pues parece que se limitó a ejercer como tal a las órdenes de su maestro Manuel Machuca, sin que se le haya reconocido ningún trabajo propio. Ello pudo ser debido a la falta de mejores oportunidades o bien a que tuviera mayor interés por otras disciplinas de carácter más científico.

El 4 de septiembre de 1796 fue nombrado profesor en la escuela de preparación del cuerpo de Ingenieros Cosmógrafos, empezando con ello una larga carrera al servicio del Estado, o del Rey, según la terminología de la época. Este cuerpo había sido creado ese mismo año de 1796, a propuesta del entonces Secretario de Estado, Manuel Godoy, por Real Orden de Carlos IV del 19 de agosto, como cuerpo especializado dependiente del Observatorio Astronómico de Madrid.

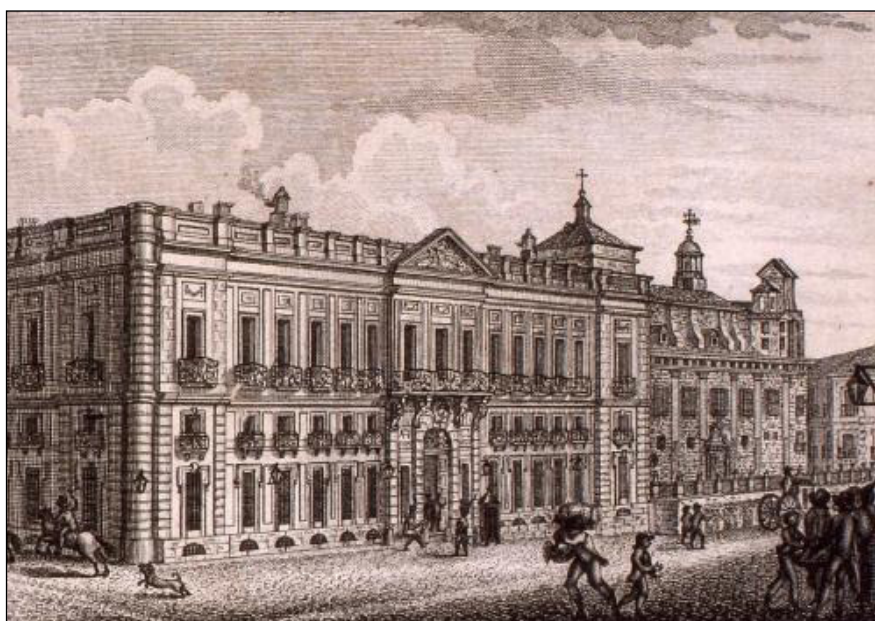
La construcción del edificio para el Observatorio se había iniciado unos años antes, en 1790, en el Cerrillo de San Blas de Madrid, aunque las clases de preparación se impartirían en una de las alas, hoy desaparecida, del Palacio del Buen Retiro. Las ordenanzas del cuerpo le atribuían el fomento de la teoría y práctica de la astronomía y su aplicación a la vida civil en diversos campos, y le asignaban un carácter militar, con lo que Larramendi, al ser nombrado profesor, adquirió el grado de Teniente de Infantería.

Cuadro del Palacio del Buen Retiro en 1637, atribuido a Jusepe Leonardo. La mayor parte del palacio se destruyó durante la guerra de la independencia.



Por Real Orden de 12 de junio de 1799 se creó la Inspección General de Caminos y Canales y su cuerpo facultativo, siendo nombrado Inspector General del mismo D. José Naudín y Guzmán, Conde de Guzmán. La Orden de creación dispuso que a las órdenes del Inspector General hubiera tres comisarios, ocho facultativos con categoría de ayudantes y cuatro arquitectos conservadores de los caminos de los Reales Sitios. Larramendi fue el primero de los llamados para ocupar una de las plazas de comisario. Posteriormente, por Real Orden de 25 de julio se confirmó su nombramiento y se designaron otros miembros del cuerpo ⁴. La Inspección General formaba parte de la Dirección General de Correos y Caminos. Ambas tenían sus oficinas en la Real Casa de Correos, situada en la Puerta del Sol de Madrid, y estaban adscritas directamente a la primera Secretaría de Estado ⁵.

El 27 de diciembre de 1801, D. Agustín de Betancourt y Molina fue nombrado Inspector General, en sustitución del Conde de Guzmán. A lo largo de 1802, Betancourt ejerció con acierto su cargo, consiguiendo, en noviembre de ese año, que se creara una



Grabado, realizado sobre 1820, de la fachada de la Real Casa de Correos, en la que Larramendi tuvo su despacho desde 1799. La torre del reloj no aparece en el grabado, pues se construyó en 1855.

⁴ Estos miembros fueron dos comisarios, el arquitecto D. Manuel Martín Rodríguez y el ingeniero de la Marina D. Francisco Javier Barra de la Juelva, así como cuatro de los ocho facultativos, entre ellos los también profesores del Cuerpo de Ingenieros Cosmógrafos D. Francisco Javier van Baumberghen y D. Antonio Bolaños, y uno de los cuatro arquitectos conservadores, D. Francisco Javier Mariategui.

⁵ Desde el 22 de febrero de 1799 la Secretaría de Estado la desempeñó interinamente D. Mariano Luis de Urquijo, hasta el 13 de diciembre de 1800 en que fue nombrado para el cargo D. Pedro Cevallos.

escuela para preparación de los futuros integrantes del cuerpo, que pasaron a denominarse Ingenieros de Caminos y Canales. A ella incorporó como profesores a antiguos colaboradores suyos como D. José María Lanz y D. Juan López Peñalver, así como a D. José Chaix, vicedirector de la escuela de Ingenieros Cosmógrafos, todos ellos acreditados científicos. La escuela se instaló en el Palacio del Buen Retiro, en la misma ala en la que estaba la de Ingenieros Cosmógrafos ⁶.

En su etapa como Comisario de Caminos y Canales, de junio de 1799 a mayo de 1807, Larramendi estuvo dirigiendo la oficina facultativa encargada de dictaminar sobre los proyectos de obras de caminos y canales antes de ser sometidos a la aprobación de la Junta de Dirección de Correos y Caminos ⁷ y también se encargaba de las labores de recopilación de datos técnicos de las principales obras públicas para poner en marcha la Inspección General. Esta labor la simultaneó con varios trabajos técnicos, como un estudio sobre la Albufera de Valencia y otros sobre el desagüe de las Lagunas de la Mancha en el entorno del cruce del río Cigüela con la carretera de Andalucía y sobre los regadíos de Cieza y Calasparra, llegando incluso a plantear un proyecto de interconexión de cuencas y de navegación entre el Guadiana y el Segura, contagiado por la utopía de solucionar los problemas del transporte en España mediante canales navegables, con la que aún habría de soñarse en España algunos años más.

En mayo de 1807 Betancourt se marchó de España con destino a París y luego a Rusia donde permaneció hasta su muerte. En los cinco años y medio en que estuvo al frente de la Inspección General, Betancourt desempeñó un papel decisivo en la tecnificación de las obras públicas estableciendo algunas de las bases para una nueva organización para su gestión. Larramendi, como Comisario más antiguo, se hizo cargo de la dirección interina de la Inspección General y fue la persona que, en los años sucesivos, en el contexto de una pertinaz crisis, se encargó de intentar consolidar y complementar las ideas de Betancourt para crear, avanzando a trompicones, las estructuras para gestionar más eficazmente las obras públicas, tarea a la dedicó el resto de su vida profesional.

Tras la invasión del ejército napoleónico, entre los meses de marzo y mayo de 1808, el Rey y su Gobierno fueron perdiendo el control de la situación. El poder fue asumido por varias Juntas locales, las cuáles se fueron integrando en la Junta Suprema de

⁶ Este cuerpo de Cosmógrafos y su escuela se suprimirían por Real Orden de 31 de agosto de 1804.

⁷ La Junta de Dirección estaba formada por el Director General, el Inspector General, el Fiscal, el Asesor y el Contador, todos ellos dependientes del Superintendente de Correos y Caminos, cargo que desempeñaba el Secretario de Estado.

España y de Indias. Esta, tras varias denominaciones y recomposiciones, se convirtió en un Consejo de Regencia, cuya lógica prioridad era dirigir la guerra contra el ejército invasor. Las obras públicas en ejecución se paralizaron y la Escuela del Retiro se cerró en mayo de ese año, habiendo salido de ella, en los casi seis años en que estuvo funcionando, tres promociones, con un total de 11 Ingenieros.

En el otro bando, después de las abdicaciones de Carlos IV y de su hijo Fernando en favor de Napoleón Bonaparte, este nombró Rey de España a su hermano José, que tomó posesión el 7 de julio de 1808, jurando el Estatuto de Bayona, aprobado ese mismo día. La Corte del nuevo Rey José I se instaló definitivamente en Madrid el 22 de enero 1809 y unos días más tarde, el 6 de febrero, organizó su Gobierno en el que se creaba un Ministerio del Interior al que pasaban a depender los caminos y canales.

D. José María Lanz, antiguo colaborador de Betancourt, ocupó un importante puesto en ese Ministerio desde el que influyó decisivamente en la creación de la Dirección General de Ingeniería Civil y en el nombramiento de otro antiguo colaborador de Betancourt, D. Juan López de Peñalver, como titular de la misma. A esta Dirección General se atribuyeron las funciones de la antigua Inspección General de Caminos y Canales y también se le asignaban los puertos comerciales. A Larramendi le fue adjudicada la máxima categoría, Ingeniero de División, por lo que en la jerarquía quedaba inmediatamente después Peñalver y por delante de todos los demás ingenieros, a los que se habían asignado las categorías de Ingenieros de Sección, Ingenieros de Primera o Ingenieros de Segunda.

Lanz fue el encargado de estudiar una nueva división territorial de España, que llegó a aprobarse por Decreto de 17 de abril de 1810, en el que se dividía el territorio español en 38 prefecturas y 111 subprefecturas. Los nuevos límites aprobados nunca llegaron a consolidarse en la práctica. Es posible que la Dirección General de Ingenieros Civiles colaborara en los estudios para esa división del territorio y que hiciera también otros trabajos de carácter más bien teórico, pues la extensión de la zona en la que se desarrollaba el conflicto armado habría de impedir otras actuaciones más tangibles en las materias de su competencia.

Terminada la guerra, entronizado Fernando VII como Rey de España y reestablecido, en mayo de 1814, el régimen absolutista, Larramendi, al igual que todos los que habían colaborado con el "intruso", fue desposeído de su cargo y sometido a un proceso de purificación, que terminó felizmente el 28 de junio de 1815, fecha en la que fue readmitido con su anterior categoría de Comisario de Caminos con destino en la Dirección General de Correos y Caminos.

A partir de esta fecha se dedicó a la realización de trabajos técnicos, fundamentalmente en el campo de las obras hidráulicas. Volvió a la cuenca del río Segura para proseguir los estudios sobre el canal de Cieza y estudió otro canal en Torremolinos, aunque su actuación más destacada fue el desarrollo de un proyecto para un canal de navegación y riego a lo largo del río Guadalquivir desde Sevilla hasta Córdoba, que firmó en diciembre de 1818 y que llegó a ser aprobado por el Rey el 28 de febrero de 1819 para ser ejecutado por la Compañía de Navegación del Guadalquivir, a sus expensas. Como otros muchos proyectos de canales de navegación, no resultó viable y, en consecuencia, la Compañía promotora no llegó a ejecutarlo, aunque el proyecto sirvió de base al futuro desarrollo del potencial hidroeléctrico de ese tramo del Guadalquivir y de varios proyectos para regadío.

El 8 de marzo de 1820, Fernando VII juró la Constitución de Cádiz y realizó los consiguientes cambios en su Gobierno. Larramendi fue encargado de presidir la llamada Comisión de Caminos y Canales, a la que se le encomendaba estudiar el estado de las obras públicas, principalmente en lo referido a comunicaciones, y de realizar propuestas para su mejora. La Comisión presentó el 30 de septiembre de 1820 la "Memoria sobre las comunicaciones generales peninsulares" en la que se describían las obras realizadas en los últimos años, se proponían las directrices para una nueva organización y se planteaban los trabajos pendientes a realizar. En la práctica fue la base de la política de obras públicas durante el Trienio Constitucional. De acuerdo con sus propuestas, en noviembre de ese mismo año se reabrió la escuela de Caminos y Canales y en junio de 1821 se creó la Dirección General de Caminos y Canales, separándose de la de Correos. En agosto Larramendi fue nombrado Director General.

Antes de ese nombramiento, el 17 de octubre de 1820, las Cortes encargaron a D. Felipe Bauzá y Cañas⁸ y a D. José Agustín de Larramendi la elaboración de una Carta



⁸ Felipe Bauzá, Geógrafo y Capitán de Navío de la Armada había sido vicedirector del Instituto Hidrográfico de la Marina antes de la invasión napoleónica y había realizado en 1813, por encargo del Consejo de Regencia, un proyecto de división provincial de España que no llegó a entrar en vigor.



geográfica de España que sirviera de base para una nueva división provincial. Trabajando ambos en colaboración, elaboraron una propuesta de división de España en provincias que dio lugar a un primer dictamen presentado a las Cortes el 7 de abril de 1821. Después del cambio de legislatura, se volvió a constituir la Comisión parlamentaria correspondiente y, tras una serie de debates en los que se introdujeron algunas modificaciones, el proyecto fue aprobado por las Cortes, con carácter provisional, mediante el Decreto de 27 de enero de 1822, por el que se dividía el Reino en 52 provincias.

El 1 de octubre de 1823, merced al apoyo de los cien mil hijos de San Luis, Fernando VII derogó de un plumazo todas las disposiciones aprobadas en el trienio anterior, incluida también la división provincial, dando paso nuevamente al régimen absolutista. En el nuevo Gobierno, el Secretario de Estado de Gracia y Justicia, Tadeo Calomarde, tuvo un papel preponderante. Este propuso un nuevo plan de estudios, el llamado "Plan literario de estudios y arreglo general de las universidades del Reino", aprobado el 14 de octubre de 1824, por el que se suprimieron todos los estudios técnicos para dar prioridad a los clásicos, concretamente los de Teología, Cánones, Derecho y Medicina, con lo que la escuela de Ingenieros de Caminos y Canales fue nuevamente cerrada.

Larramendi tuvo que soportar un nuevo proceso de purificación, paradójicamente más largo que el anterior, en el que fue reprobado al menos dos veces, por lo que quedó como cesante, hasta que el 5 de noviembre de 1826 fue finalmente readmitido en el puesto que tenía antes de 1820, con lo que volvió a ser el Comisario de Caminos y Canales más antiguo de la Dirección General de Correos y Caminos. Su readmisión, junto con la de otros de los antiguos miembros de su mismo cuerpo, fue posible tras la llegada al puesto de Secretario de Estado, con carácter interino, de Manuel González Salmón el 19 de agosto de 1826⁹.

Nuevamente, Larramendi se dedicó a realizar trabajos técnicos como la reforma del puente romano de Andújar, por el que la carretera de Andalucía pasaba sobre el río Guadalquivir, la desecación de la laguna de La Janda, la reordenación de la Isla Mayor del Guadalquivir y otros, aunque su actuación más destacada fue el estudio de los daños causados por los terremotos de Orihuela ocurridos en marzo y abril de 1829 y el consiguiente proyecto de reconstrucción de las poblaciones afectadas.



Así, tras la primera sacudida importante del 21 de marzo, se le encomendó esa misión, para lo que se desplazó a la zona afectada. Llegó a ella unos días después del 18 de abril, fecha en la que se produjo el segundo temblor importante. Tras entrevistarse con las autoridades y visitar las poblaciones afectadas, envió un primer informe al Secretario de Estado proponiendo su reconstrucción. Recibida la orden de hacerlo, redactó el documento que denominó “Memoria y relación circunstanciada de los estragos que la terrible catástrofe de los terremotos de 21 de marzo y siguientes, principalmente el del Sábado Santo 18 de abril hasta el presente día, han causado en Torrevieja y demás pueblos de la gobernación de Orihuela y sus inmediaciones, en la ciudad de Murcia y algunos pueblos de la provincia de este nombre”, que suscribió el 9 de junio de ese año y que sirvió de base a las actuaciones realizadas de reconstrucción de las poblaciones afectadas.

⁹ González Salmón permaneció con carácter interino como Secretario de Estado hasta octubre de 1830, en que fue nombrado oficialmente, manteniendo el cargo hasta su muerte acaecida el 20 de enero de 1832.

En esta Memoria propone la reconstrucción completa de los pueblos de Torrevieja, Almoradí, Rojas, Guardamar de Segura, Benejuzar y Torrelamata, que son los que considera totalmente devastados, mientras que para el resto de los pueblos afectados propone realizar sólo las reparaciones necesarias. Para Guardamar de Segura y Benejuzar busca un nuevo emplazamiento más favorable por criterios de seguridad sísmica en el primer caso y para protección frente a avenidas en el segundo. Para los restantes propone su reconstrucción en su misma ubicación. Para todos los citados, excepto para Torrelamata que considera que por su pequeño tamaño no necesita ser planificado, propone un nuevo trazado en cuadrícula ortogonal con calles de un ancho mínimo de 40 pies y para las principales de 50 pies. Establece que las casas deberán tener solamente un piso, con una altura comprendida entre los 12 y 15 pies y añade que deberán disponer de corral como elemento de seguridad, de forma que la gente, al sentir un terremoto, pueda refugiarse en él o salir a la calle. Para su construcción aconseja que la fábrica sea de mampostería, debiéndose emplear mucha madera muy bien trabada, abogando por la sencillez. Como aspecto complementario recomienda que, dada la gran amplitud de las calles y la poca altura de las casas, en todas las vías se planten árboles, ya que la sombra en esta región es muy necesaria.

Antes de este viaje, a principios de 1829, el Secretario de Estado había encargado a Larramendi la realización de una propuesta para la reorganización de la Dirección General de Correos y Caminos, que elaboró en pocos días y presentó el 6 de febrero de ese año con el título de “Memoria sobre la importancia de los caminos y canales y la necesidad que hay de reorganizar la Dirección General y cuerpo de Ingenieros Ci-



Calles y casas de Almoradí diseñadas por Larramendi tras el terremoto de 1929.

viles destinados a dicho ramo ¹⁰. En ella, tras analizar el desarrollo de las comunicaciones en España desde los tiempos de Carlos I y la organización para la gestión de las obras civiles en otros países europeos, proponía el restablecimiento de una Dirección General específica separada de la de Correos y de su cuerpo de Ingenieros de Caminos y Canales con el nombramiento de un Director General en una persona facultativa capaz de organizarla. Asimismo proponía la reapertura de la escuela para la formación de estos ingenieros.

Las loas a Fernando VII incluidas en esta Memoria posiblemente sean uno de los motivos por los que Antonio Romeu de Armas atribuye a Larramendi una ideología próxima al Absolutismo. Sus biógrafos Fernando Sáenz Ridruejo y Carlos Domínguez López consideran, sin embargo, que este tipo de alabanzas al Monarca eran habituales en los escritos de la época, incluso de personas que se habían significado en defensa de la Constitución.

Ni con esas loas logró que se atendieran todas las propuestas planteadas, pues no se reabrió la escuela y se mantuvo unida la Dirección General de Correos y Caminos, que en aquella época tenía dos Directores Generales de carácter político. No obstante de algo le sirvieron, pues se creó un tercer puesto de Director General, este de carácter facultativo, para el que fue nombrado Larramendi el 21 de diciembre de 1829, manteniéndose esa estructura con tres puestos con categoría de Director General hasta la reorganización ministerial que se hizo tras el fallecimiento de Fernando VII.

En este período fue nombrado Inspector de las obras del canal de Castilla, que se habían reanudado por aquellos años. Propuso el trazado del canal, las dimensiones de las esclusas y los nombres de los técnicos que se habrían de encargar de dirigir las obras, manteniendo una cierta intervención como inspector hasta 1839. También intervino, desde su puesto de Director General, en el análisis de los primeros estudios para construir una conducción para llevar agua a Madrid, que en aquella época promovía el Ayuntamiento, aunque realmente sólo se avanzó en la realización de estudios, sin que las obras llegaran a ponerse en marcha. Hay que destacar también que fue consultado sobre varias solicitudes de concesiones ferroviarias. Siempre defendió las ventajas y utilidad de los ferrocarriles, considerando que las dificultades para su construcción en España no provenían de la falta de conocimientos, sino de la falta de fondos para obras tan costosas.

¹⁰ En el Anejo 1 de la detallada biografía de Larramendi de la que son autores Carlos Domínguez López y Fernando Sáenz Ridruejo se incluye el texto completo de esta Memoria.

También en esa época, a principios de 1830, recién nombrado Director General facultativo, recibió la orden de entrevistarse con D. José Lamas Pardo, que era la persona que por encargo del Ministro Tadeo Calomarde estaba estudiando una nueva división provincial, más bien enfocada a fijar los límites de los partidos judiciales. Tras múltiples discusiones llegaron a proponer de forma conjunta un proyecto de división en provincias que firmaron el 21 de mayo de 1831. El proyecto no resultó aprobado, aunque es posible que ambos siguieran trabajando en él, cada uno de forma independiente.

El 1 de octubre de 1832, estando ya enfermo Fernando VII, Francisco Cea Bermúdez fue nombrado primer Secretario de Estado, dando comienzo un período de transición política con una cierta apertura que permitió a Mariano José de Larra publicar su conocido ensayo titulado “Vuelva usted mañana” que da una idea del funcionamiento de las instituciones en aquella época. La labor de Cea Bermúdez continuó tras la muerte de Fernando VII, ocurrida el 29 de septiembre de 1833, pues la Regente María Cristina de Borbón lo confirmó en el cargo. En su nuevo Gobierno creó la Secretaría de Estado y de Despacho de los asuntos de Fomento del Reino, para la que nombró, el 21 de octubre de 1833, a D. Javier de Burgos que, de forma inmediata tras su toma posesión, separó la Dirección General de Correos de la de Caminos y Canales, nombrando a Larramendi titular de esta última.

La prioridad que se asignó a este Ministerio era la elaboración de un proyecto para la reorganización territorial de España en provincias, asunto sobre el que ya había suficientes estudios anteriores en los que apoyarse para presentar rápidamente a las Cortes una propuesta. Tras el correspondiente debate parlamentario se aprobó, en un tiempo asombrosamente corto, el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 por el que el territorio español quedó dividido en las 49 provincias¹¹, por el que Javier de Burgos habría de pasar a la historia.

La propuesta finalmente aprobada en 1833 es muy similar a la de 1822, de la que sólo difiere en la supresión de las provincias del Bierzo, Calatayud y Játiva y resulta muy diferente de la que defendió Javier de Burgos en aquellos años. Los biógrafos de Larramendi suponen que el ministro Javier de Burgos, acuciado por la necesidad de resolver rápidamente este asunto, en lugar de volver a defender sus ideas y conociendo que ya existía un proyecto muy elaborado, se avino a las propuestas de su

¹¹ Esta división ha permanecido inalterada hasta nuestros días, con la única salvedad de que el archipiélago Canario fue dividido en dos provincias en el año 1927.

recién nombrado Director General de Caminos y Canales, y el 29 de octubre de 1833, sólo 8 días después de ser nombrado ministro, elevó a las Cortes el proyecto de división provincial que le proporcionó Larramendi. En definitiva, Javier de Burgos estampó su firma en un trabajo hecho antes de su nombramiento. En el propio texto del Real Decreto del 30 de noviembre se justifica su rápida promulgación “por haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre tan importante materia”. Por su parte, Jesús Burgueño, destacado investigador y estudioso de esta división provincial, atribuye a Larramendi un papel decisivo en su concepción y llega a decir que “esta fue una obra colectiva de paternidad difusa y múltiple, pero si se quiere personificar en alguien, mucho más que a Javier de Burgos convendría referirse a este profesional de origen vasco afincado desde joven en Madrid”.

En el estricto ámbito de la Dirección General, su principal preocupación era conseguir su completa reorganización para atender eficazmente las competencias que le habían sido atribuidas. Así propuso la reapertura de la escuela de Ingenieros de Caminos y Canales, que lograría el 23 de enero de 1834¹², aunque poco después se fusionó con la de Ingenieros de Minas al crearse, por Real Decreto de 30 de abril de 1835, la escuela de Ingenieros Civiles. Larramendi, desde su puesto de Director General, continuó defendiendo sus planteamientos anteriores y logró que el 14 de abril de 1836, siendo Martín de los Heros ministro del ramo, se aprobara el Reglamento Orgánico de su Dirección General.

Edificio de la Aduana vieja en el centro de la fotografía. A la izquierda está el Palacio de los cinco Gremios Mayores, hoy sede de la Dirección General del Tesoro en la actual plaza de Jacinto Benavente



¹² La escuela se instaló en el edificio de la Aduana vieja situado en la plaza de la leña, posteriormente denominada calle de la bolsa. El edificio fue demolido en 1926.

Con este Reglamento se incorporaban a la Dirección General los puertos comerciales y se reorganizaban sus cuerpos y entre ellos el facultativo, que a partir de ese momento pasaba a denominarse de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, se determinaban las categorías de sus integrantes y el número de ellos, se reorganizaba también la escuela para su formación que pasaba nuevamente a depender de la Dirección General y se creaba la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos, como órgano colegiado de apoyo al Director General, que la presidía. Larramendi fue, por tanto, el primer presidente de esta Junta Consultiva ¹³.

Aprobado el Reglamento, trató de impulsar la primera Ley de expropiación forzosa, pues la consideraba un instrumento imprescindible para la ejecución de las obras públicas. La Ley se aprobó en 17 de julio de 1836, siendo ministro, por capricho del destino, el conocido escritor romántico Ángel de Saavedra, Duque de Rivas.

La primera guerra carlista, que se inició tras la muerte de Fernando VII y terminó formalmente el 31 de agosto de 1839 con el “abrazo de Vergara”, aunque en algunos frentes habría de continuar un año más, coincidió, por tanto, en el tiempo con todo el mandato de Larramendi como Director General. Lógicamente, la guerra mermaba los recursos dedicados a obras públicas e incluso impedía actuar en las zonas afectadas por el conflicto, a pesar de lo cual, en ese periodo, Larramendi y su equipo consiguieron construir unos 500 km de “camino de rueda” y establecer las bases de una organización que habría de servir para el desarrollo de las obras públicas durante el resto del siglo.

El 28 de mayo de 1834 la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando le concedió el título de Académico de Honor. Larramendi fue diputado por Guipúzcoa en dos legislaturas entre el 17 de noviembre de 1837 y el 1 de junio de 1839.

Antes de finalizar su mandato como Director General de Caminos, Canales y Puertos pudo incorporar a sus destinos a los ingenieros de la primera promoción salida de la escuela en 1839. Esta había sido dirigida por Larramendi desde su reapertura en enero 1834 hasta enero de 1837 en que cedió ese puesto a José García Otero. Sus biógrafos atribuyen a Larramendi una escasa atención al desempeño de este puesto y, como consecuencia de ello, una carencia de prestigio entre los ingenieros que pasaron por

¹³ Tras la constitución de la Junta Consultiva, además de Larramendi se integraron en ella los inspectores Javier Barra de la Juelva y Antonio Prat, los subinspectores Francisco Javier van Baumberghen y Juan Subercase y el ingeniero José García Otero que actuaba como secretario.

la escuela en los años en que la dirigió, que contrasta con el que sí tenía entre sus colaboradores. La futura influencia en la profesión de estos primeros ingenieros salidos de la escuela, posiblemente sea una de las causas por las que su figura no ha tenido el reconocimiento que, sin duda, merece. Hay que señalar que, como aseguran sus biógrafos, no se ha conservado ningún retrato de su persona lo que también ha contribuido a dificultar que se mantenga vivo su recuerdo.

Cuando ya tenía 71 años y debido a su delicado estado de salud, el 15 de septiembre de 1840, se le declaró cesante con derecho a pensión de jubilación. En esta última etapa desempeñó el cargo de Director General durante siete años, en los que estuvo a las órdenes de 33 ministros. Ello supone la escalofriante media de duración de sus mandatos de menos de tres meses, lo que da idea de la inestabilidad política de esos años y, al tiempo, de la sensatez de esos políticos que, uno tras otro, mantuvieron a un funcionario de acreditada competencia profesional y honradez en un cargo tan trascendental para el progreso de país.

José Agustín de Larramendi falleció en Madrid el 27 de mayo de 1848 a los 79 años de edad. Por su testamento se sabe que no poseía bienes inmuebles, pero sí otros bienes entre los que destacaba una importante biblioteca formada por 495 títulos de múltiples disciplinas, aunque principalmente de carácter técnico y científico, algo más de la mitad de ellos escritos en francés. Dedicó al servicio público, con escasas interrupciones impuestas por las circunstancias políticas, 44 años de su vida, en los que desempeñó con visión de Estado las funciones que le asignaron los muy diferentes gobiernos que rigieron los destinos de España a lo largo de esos desventurados años de nuestra historia.

BIBLIOGRAFÍA:

- Ciencia y tecnología en la España Ilustrada. Antonio Rumeu de Armas. 1980
- Los Ingenieros de caminos del Siglo XIX. Fernando Sáenz Ridruejo. 1991
- José Agustín de Larramendi. Carlos Domínguez López y Fernando Sáenz Ridruejo. 1999
- La invención de las provincias. Jesús Burgueño Rivero. 2011



ILMO. SR. D. FÉLIX COSTALES SUÁREZ-LLANOS

Hijo de Manuel y de María, nació el 15 de octubre de 1927, en Madrid.

Cursó la enseñanza media en el Colegio del Pilar de Madrid.

Terminó sus estudios de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos en la Escuela de Madrid, en el año 1954.

A lo largo de la etapa de sus estudios de ingeniería realizó prácticas en la empresa “Entrecanales y Távora, S.A.” (del 1 de diciembre de 1953 al 30 de junio de 1954).

Cuando terminó la carrera e ingresó en el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, fue destinado a la Jefatura de Obras Públicas de Lugo, pero en poco tiempo solicitó la excedencia voluntaria, dedicando gran parte de su vida profesional al sector privado, en empresas de relevancia: “Inmobiliaria Urbis, S.A.” (del 1 de junio de 1956 al 31 de octubre del mismo año) y, nuevamente, “Entrecanales y Távora, S.A.” (desde el 1 de noviembre de 1956 al 31 de mayo de 1974).

Dentro de ellas abarcó sectores de actividad como la ingeniería civil y la edificación, trabajando en obras de relieve, entre las que destacan la gran planta de ENSIDESA en Avilés y la base aérea de Torrejón de Ardoz, una vez trasladado a Madrid, donde fue director de propuestas y contratación y director de zona de Canarias.



Tras esta etapa, solicitó el reingreso en el servicio activo en la Administración, siendo designado Jefe de la Sección de Obras, de la Dirección General de Carreteras y Caminos Vecinales del Ministerio de Obras Públicas, por Orden de 25 de abril de 1974.

Fue nombrado Subdirector General de Construcción, en la citada Dirección General, por Orden de 22 de febrero de 1977, tras la reestructuración de dicha Dirección General y, por Orden de 24 de mayo de 1978, pasó a ser Subdirector general de Proyectos y Obras en el mismo centro directivo.

Fue vocal representante del Ministerio de Obras Públicas en la Comisión Técnica Hispano-Portuguesa para la construcción de un puente internacional sobre el río Guadiana, entre Vila Real de Santo Antonio y Ayamonte.

Viajó por Alemania, México, Estados Unidos, etc., participando en varios congresos mundiales de carreteras.

El 24 de septiembre de 1985 pasó a ocupar el puesto de vocal asesor en el Gabinete del ministro de Obras Públicas y Urbanismo.

Por Orden de 21 de octubre de 1985, fue nombrado presidente del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo siendo ministro del ramo don Javier Luis Sáenz Cosculluela. Este nombramiento trajo consigo una interpelación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, el 4 de diciembre de 1985, formulada por un diputado del Grupo Popular que, por su interés, se recoge íntegramente, a continuación:

“El señor PRESIDENTE:

Tiene la palabra el señor Sisó.

El señor Sisó Cruellas:

Gracias, señor Presidente.

Hasta ahora, el Consejo de Obras Públicas y Urbanismo ha estado compuesto por excelentes profesionales y de gran experiencia –y esto lo conoce usted muy bien–, lo que hace que sea un órgano colegiado de gran prestigio, y, lo que es más importante aún, ha demostrado siempre, a la hora de dictaminar, una gran independencia.

Pues bien, como ustedes lo tocan todo, S. S., mediante Orden Ministerial de 16 de octubre pasado, dispone que el nombramiento del Presidente y los Consejeros del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo se efectuará en lo sucesivo por Orden Ministerial.

A los cinco días exactos, es decir, el 21 del mismo mes, es nombrado Presidente del Consejo el hasta ahora Subdirector General de Proyectos y Obras, de la Dirección General de Carreteras. Por supuesto, no entro en valoraciones personales, pero tengo que decir que su experiencia está muy por debajo de la que se exigía hasta ahora para poder presidir este Consejo. Como sabe, se requerían veinte años, como mínimo, de funcionario, y, además, señor Ministro, el Presidente se elegía entre los Consejeros.

Sin duda –y S. S. es consciente de ello–, que en esta circunstancia, y al ser nombrados los sucesivos Consejeros por Orden Ministerial, el Consejo perderá, entre otras muchas, su mayor virtud, la independencia.

En fin, señor Ministro, primero han politizado el Consejo del Poder Judicial ...

El señor PRESIDENTE:

Señor Sisó, esto está fuera de la cuestión. Vuelva S.S. al tema.

El señor Sisó Cruellas:

Es un ejemplo, señor Presidente.

El señor PRESIDENTE:

Está fuera de la cuestión.

El señor Sisó Cruellas:

Lo que quiero decir con esto es que, efectivamente, han politizado el Consejo de Obras Públicas y Urbanismo. Ahora le pregunto al señor Ministro: ¿Hasta cuándo, señores del Gobierno, seguirán depurando a los buenos profesionales de las administraciones públicas sin más baremo que el de su ideología política? (Rumores.)

El señor PRESIDENTE:

Silencio, por favor.

Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor ministro de Obras Públicas y Urbanismo (Sáenz Cosculluela):

Señor Presidente, en el año 1976 se modificó el sistema de designación del Presidente del Consejo de Obras Públicas. El nuevo nombramiento se ha hecho en correspondencia con lo dispuesto en la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública. Por tanto, en ese nombramiento no he hecho más que ser consecuente con las disposiciones que regulan el mismo.

El nombramiento, que ha recaído en el señor Costales, se debe, como he dicho, a un brillantísimo currículum profesional, en el que hay que señalar que era Subdirector General de la Dirección General de Carreteras, Sección de Proyectos y Obras, desde el año 1979. No solamente me extraña, sino que lamento que haga apreciaciones que no se corresponden en absoluto con la realidad.

El Consejo de Obras Públicas es un Consejo que asesora al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo. Por tanto, su función básica es dar un asesoramiento de prestigio, asesoramiento de prestigio en el que yo no sé si hubiera habido independencia, sino todo lo contrario, una clara dependencia de la ideología que sustenta su Grupo, ya que la otra alternativa de nombramiento que hube de tener en cuenta fue la petición de algunos miembros de su Grupo en favor de un portavoz del Grupo Popular. (Aplausos en los bancos de la izquierda.)

El señor PRESIDENTE:

Muchas gracias, señor Ministro."

Don Félix Costales ejerció dicho puesto de trabajo hasta el 15 de octubre de 1992, fecha en la que se jubiló.

Estuvo casado, con doña María Josefa Artieda Bosquets, y tuvo siete hijos (María José, Carmen, Félix, Juan, Marta, Ana y Carlos) y falleció en Madrid, el 21 de enero de 2015.

FUENTES DE INFORMACIÓN BIOGRÁFICA:

- Expediente personal del Ministerio de Fomento.
- Diario de Sesiones de las Cortes Españolas.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

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

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

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

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

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

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

Artículo único

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

Disposición adicional

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

Disposición derogatoria

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

Disposición final

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

Madrid, 30 de septiembre de 1999.

ÁLVAREZ-CASCOS FERNÁNDEZ

Excmos. Sres. Ministros de Fomento y Medio Ambiente.

A N E X O

Reglamento del Consejo de Obras Públicas

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Naturaleza del Consejo*

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

Artículo 2. *Adscripción*

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

Artículo 3. *Funciones*

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

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

Artículo 4. *Competencias*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l) Asuntos o expedientes en los 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 les 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 corresponde formularla, una vez que haya quedado terminado el proceso de tramitación de los mismos, salvo que se trate de consultas sobre materias concretas para formar mejor criterio.

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

Artículo 19. *Información complementaria*

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

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

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

Artículo 20. *Comunicación de las resoluciones*

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

Artículo 21. *Deber de informar del Consejo*

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

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

Artículo 22. *Dictámenes del Pleno*

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

Artículo 23. *Dictámenes de las Secciones*

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

Artículo 24. *Procedimiento de actuación de las Secciones*

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

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

Artículo 25. *Ponencias extraordinarias*

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

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

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

Artículo 26. *Elaboración de los dictámenes*

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

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

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

1. El Consejo emitirá su dictamen o informe en el plazo máximo de dos meses, salvo que el órgano consultante, por razones de urgencia, lo

solicite en un plazo menor que no podrá ser inferior a diez días.

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

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

Artículo 28. *Interpretación del Reglamento*

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

MINISTERIO DE FOMENTO

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

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

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

En su virtud, considerando la naturaleza y entidad de los asuntos en los que, de conformidad con el Reglamento del Consejo de Obras Públicas, aprobado por Orden del Ministro de 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 realizarán a través de la Vicesecretaría General Técnica (artículo 12.3 del Decreto de Estructura Orgánica antes citado) y del Área de Responsabilidad Patrimonial, a la misma adscrita.

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

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

2. *Remisión de las Reclamaciones*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. *Instrucción de los Expedientes*

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

Salvo indicación en sentido contrario de la Unidad Instructora, los trámites que se encomienden o soliciten por la misma a otras Unidades o

Servicios del Departamento se llevarán a cabo por éstos en el plazo máximo de treinta días, salvo la emisión de informes, que deberán evacuarse en el plazo de diez días, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 83.2 de la Ley 30/1992.

4. Vista y audiencia

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

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

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

5. Elaboración de Propuestas y Emisión de Informes

Corresponde al Órgano Instructor la elaboración de las correspondientes «propuestas de resolución» una vez finalizada la tramitación de los expedientes, así como requerir, con posterioridad a la elaboración de la propuesta, cuantos informes o dictámenes sean preceptivos o se consideren de utilidad (salvo los que deba emitir el Consejo de Estado que le serán solicitados por la Titular del Departamento, de acuerdo con la normativa de aplicación).

6. Tramitación Económica, Firma y Ejecución de las Resoluciones

Recibidos los informes y dictámenes antes señalados y con carácter previo a la firma por el Titular del Departamento de las Resoluciones que conlleven el pago de una indemnización, el Órgano Instructor, requerirá de la Dirección General o Unidad del Departamento que corresponda, en razón de la materia, la habilitación del crédito oportuno, con la subsiguiente expedición del correspondiente documento contable de retención de

crédito («RC»), que deberá ser enviado en el plazo de diez días al Área de Responsabilidad Patrimonial, para que obre en el expediente. A tal fin, las Direcciones Generales del Departamento realizarán las previsiones oportunas con ocasión de la confección de sus presupuestos anuales.

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

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

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

7. Responsabilidad de Empresas Contratistas

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

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

8. Responsabilidad Patrimonial de las Autoridades y Personal del Departamento

En los casos en que con ocasión de la sustanciación de un expediente de responsabilidad patrimonial aparezcan elementos de los que pudiera deducirse la procedencia de exigir, o repetir, la

responsabilidad patrimonial que corresponda sobre cualquier autoridad o personal del Departamento, la Secretaría General Técnica lo pondrá en conocimiento de la Subsecretaría, a los efectos oportunos y, en particular, por si decidiera ordenar a la Inspección de Servicios la incoación del expediente previsto al efecto en el artículo 21 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993.

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

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

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

10. Cumplimiento de Términos y Plazos

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

11. Disposición Adicional

La Orden Comunicada de 25 de enero de 2005

por la que se determinan los expedientes que deberán ser informados preceptivamente por el Consejo de Obras Públicas se modifica en los siguientes términos:

El apartado Primero quedará redactado del siguiente modo:

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

El apartado segundo quedará redactado del siguiente modo:

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

12. Disposición Transitoria

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

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

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

13. *Disposición Derogatoria*

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

14. *Entrada en vigor*

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

Madrid, a 26 de abril de 2006

LA MINISTRA DE FOMENTO,
MAGDALENA ÁLVAREZ ARZA

CONSEJO DE OBRAS PÚBLICAS

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

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

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

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

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

Primero

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

Segundo

Para la válida constitución del Pleno o de las Secciones del Consejo de Obras Públicas, a 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